



EUROPALIA



PORTUGAL

sínteses da cultura portuguesa

PORTUGAL

INSTITUIÇÕES E FACTOS

Guilherme d'Oliveira Martins

1.

INTRODUÇÃO

*«O tempo que se renova
e desempoa,
é o tempo de mãos à obra».*

ALEXANDRE O'NEILL, *A Saca de Orelhas*, 1979

Portugal

1. Portugal nos dias de hoje? Num tempo em que volta a falar-se da importância das identidades nacionais é oportuno pôr em destaque que a «arte de ser português» não está no ensimesmamento nem na auto-adoração. Muitas vezes destaca-se a tolerância e a abertura do Português. Elas existem, com efeito, mas não bastam para caracterizar a sua relação complexa com o mundo. Que mundo? Um mundo que foi chegando até este «jardim à beira-mar plantado» em sucessivas levadas de invasores nómadas ou de povos que, aqui chegados, se sedentarizaram. De Roma ao Islão, pelo menos, é difícil sabermos exactamente qual o peso relativo das heranças recebidas. E, além do mais, havia a frente voltada para o mar profundo e desconhecido — espécie de chamariz para a aventura de ir para fora, de ir adiante...

2. Como poderia o Português contentar-se com o que tinha e com o que o cercava? A diversidade era o seu quotidiano, o longínquo era o apelo permanente à superação e à novidade. E não se pense que foi o sonho ou a ilusão que permitiu a empresa dos Descobrimentos ou que foi o mau-olhado ou o *destino* que nos deixou longe do progresso material e das riquezas. Para fazermos o que melhor fizemos foi necessária uma aliança entre as instituições (Estado, Igreja, Ordens Religiosas) e a experiência, os conhecimentos científicos e técnicos, a capacidade económica. A perda de influência deveu-se, em parte importante, à excessiva dimensão de um império cuja administração exigia meios que cla-

ramente faltavam — dando oportunidade às economias do Norte da Europa, sem problemas de dispersão de esforços e com provada capacidade comercial e financeira.

Assim, mais do que a abertura e a tolerância, qualidades indiscutivelmente importantes, aquilo que singularizou o Português foi a arte de aliar num momento a experiência, a inovação científica e técnica e a capacidade de afirmação das instituições — como factores de unidade e de mobilização de energias. Mobilização de energias morais e materiais que pôde ser eficaz em razão de uma sábia complementaridade entre centralismo e pluralidade, entre predomínio do poder real e influência dos velhos municípios.

Compreende-se, assim, que tradicionalmente as instituições públicas tenham um peso significativo e constante na vida portuguesa, do mesmo modo que são nítidas as resistências da sociedade em relação ao que provém da capital. O Estado precedeu a Nação. O centralismo é uma marca constante desde o século XII. Eça de Queirós fez, por isso, uma das suas personagens dizer que «Lisboa é Portugal» e que tudo se decidia entre a «Arcada e S. Bento» — ou seja, entre as sedes do Poder central.

3. Ao longo dos séculos, na Monarquia Agrária ou nos tempos imperiais, o poder real necessitou de concentrar competências para garantir a sua capacidade de afirmação e influência — e a constante aliança com o povo dos concelhos contra a nobreza e o alto clero foi, no fundo, um sinal dessa necessidade centralizadora. O resultado ficou à vista: a homogeneidade cultural portuguesa é um facto, apesar da complexidade das influências e da diversidade das gentes que passaram por este pequeno território do Ocidente da Península Ibérica. Os Portugueses são diferentes entre si, mas, onde quer que estejam, têm fundos elos culturais, religiosos, linguísticos, de valores e de mentalidades que os unem — a ponto de haver dificuldades em encontrar critérios consensuais e incontestáveis sobre a divisão das regiões administrativas no continente.

Aliás, se dúvidas existissem sobre os efeitos da tradição centralizadora em torno do Estado, aí está na América do Sul o exemplo do Brasil, colosso construído a partir de um modelo que procurou compatibilizar a unidade com a diversidade.

4. Formada sob os auspícios de um Estado-pai, a nação portuguesa espera de mais e de menos das instituições públicas. De mais, porque

invoca para quase tudo o Estado-messias¹, como salvador e bode expiatório, como protector e tirano. De menos, porque cultiva em demasia um individualismo renitente, resistindo à solidariedade espontânea expressa nos espaços públicos em participação e em controlo dos poderes. Há, pois, uma relação de dramatismo com as grandes instituições — de adoração e de desconfiança, de dependência e de recusa. Estado, Forças Armadas, Igreja — todos são alvo desta relação extremada e cíclica. Assim, anticlericalismo e religiosidade não são, por estranho que possa parecer, antagónicos — e isso foi patente em períodos de mais viva conflitualidade social e política. Quanto às Forças Armadas, basta lembrar as atitudes de sentido oposto que se têm sucedido ao longo do tempo relativamente a elas: corpo salvador ou empecilho? E no entanto ninguém contesta a proeminência da instituição e a necessidade de a não deixar no esquecimento. E quanto ao Estado, tempo houve, no século passado, por exemplo, em que os funcionários da Administração tributária eram expulsos e apedrejados nas aldeias mais recônditas, porque traziam a peste das «papeletas da ladroeira» — ou seja, os pacíficos e indispensáveis manifestos para elaboração do cadastro predial².

Mas houve sempre o outro lado da moeda — se a catástrofe batia à porta ou se era necessário «meter empenhos» para que uma nova estrada servisse esta ou aquela povoação ou para que a ponte fosse reparada, aí vinha o apelo inevitável ao Estado-messias, aí vinha a lembrança de que a governação não podia deixar de ter a última palavra.

Por isso, na longa tradição democrática e liberal que Portugal possui, e que Jaime Cortesão procurou descobrir desde a formação de Portugal — mas que basta encontrar na acção e na vida das instituições dos últimos dois séculos — deparamos com um constante apelo para que «o País administre o próprio país» — no dizer de Herculano.

5. Há uma luta para que não se espere tudo do Estado e para que a política se faça mais perto dos cidadãos e dos «campanários». E o certo é que, a pouco e pouco, o Portugal moderno tem-se vindo a libertar dos velhos atavismos do centralismo e da burocracia. Vai-se libertando

¹ Cf. Joel Serrão, *Do Sebastianismo ao Socialismo em Portugal*, Lisboa, 1969, *passim*.

² Cf. Guilherme d'Oliveira Martins, *O Ministério das Finanças — Subsídios para a sua história no Bicentenário da Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, 1988, pp. 279 e ss.

— em nome da democracia e da eficiência, da liberdade e da economia. As instituições públicas vão-se adaptando, reconvertendo, modernizando. Pode voltar a compreender-se que as instituições, em lugar de funcionarem como factor de resistência, devem agir como forças de modernização. A tradição municipalista deixa de ser uma bandeira para se tornar um espaço efectivo de afirmação do poder local. A descentralização pode e deve vir a ser completada com acções de desconcentração de poderes, competências e recursos... O centralismo deixa, no fundo, de ser a melhor resposta.

A identidade, a autonomia preservam-se hoje com redes diversificadas, mas coesas, desde que o que as une esteja suficientemente claro e desde que os objectivos surjam com nitidez.

Neste sentido, é altura de pôr em destaque, sem complexos, a importância do que é específico nas regiões e na nação, pois só assim poderemos pensar em espaços públicos mais alargados — onde as ideias de complementaridade e de comunidade estejam vivas, a partir do veemente reconhecimento do direito à diferença. Daí que as identidades se preservem pela partilha dos poderes e por uma autêntica *subsidiariedade*, abaixo e acima do Estado-Nação. E essa via começa a ser compreendida pelos Portugueses.

6. A pouco e pouco, o Estado-messias cede lugar a um Estado dessacralizado — nem salvador, nem bode expiatório, apenas instituição, apenas ideia de obra ou factor de mobilização de energias materiais e morais. Não se trata já de impor a rigidez de uma cadeia hierárquica ou de tornar o Estado produtor de símbolos e de produtos materiais, mas sim de tornar os poderes públicos essencialmente mediadores, de forma a que os valores ético-jurídicos e a sociedade possam ter um relacionamento construtivo, livre e responsável, para que a conflitualidade natural e necessária seja regulada e para que os espaços públicos plurais e diversificados sejam factores de criatividade.

Que tem isto a ver com Portugal? Tudo. Só assim será possível harmonizar patriotismo e cosmopolitismo, auto-estima e abertura, igual respeito e consideração e dignidade das pessoas. Oliveira Martins disse um dia que «há no heroísmo lusitano uma nobreza que difere da fúria dos nossos vizinhos (espanhóis); há nas nossas letras e no nosso pensamento uma nota profunda ou sentimental, irónica ou meiga, que em vão se buscaria na história da civilização castelhana»...³ Sentimenta-

³ *História de Portugal*, 16.^a ed., Lisboa, 1972, p. 19.

lismo e ironia — eis duas características a ter presentes. É certo que aí se enquadra a ciclotimia tipicamente portuguesa que nos leva a oscilarmos entre a adoração excessiva da nossa identidade e do nosso passado e a crítica radical quanto aos nossos defeitos e incapacidades. Mas também é possível partir daí para a constatação simples de que os portugueses não são melhores nem piores do que outros, havendo, sim, que fazer da abertura uma força. Esse o sentido necessário do europeísmo português — europeísmo universalista, europeísmo assente na diversidade, no pluralismo, na criatividade das pequenas ou das médias unidades, sem perder a visão de conjunto, dos valores que permanecem e das instituições que perduram.

Uma Identidade ao Encontro das Instituições

7. Portugal, que país? A pergunta deixa-nos embaraçados. Afinal, o que é este território «onde a terra acaba e o mar começa»? De fora, são vulgares as confusões, mas, para os minimamente atentos, a identidade portuguesa é suficientemente nítida para não poder passar despercebida. Hergé representou o português de modo inconfundível, através de um comerciante engenhoso, um nómada profissional, capaz de convencer os mais renitentes das enormes vantagens, às vezes imaginárias, dos seus produtos. O Senhor Oliveira da Figueira encontra-se em todas as paragens do mundo, simpático, generoso e afável, sempre disposto a ajudar. Mas, para além dessas qualidades, lá estavam alguns escrúpulos menos rigorosos, quando se tratava do negócio... Naturalmente que se trata de uma caricatura, com todos os riscos de incompreensão que dela podem resultar. Todavia, não há certamente portugueses que se tenham chocado com esta representação amistosa. É verosímil, e a capacidade de autocritica lusa comporta perfeitamente a aceitação desse retrato simplista e certamente falso. Não interessa, porém, estar a analisar a figura desse *globe-trotter imaginário* — até porque no domínio das caricaturas há-as, nacionais, mais incisivas e críticas (olhe-se Zé Povinho, espécie de John Bull português, inventado por *Rafael Bordalo Pinheiro* — marcado pela desconfiança e pela manha) —, importa, sim, neste momento, salientar, por uma imagem, a nitidez do carácter nacional, a força da sua diferença, a evidência da sua identidade.

8. Pierre Birot, em aguda análise sobre o carácter do povo português, fala da história como um longo amadurecer, «ao abrigo das fronteiras que são as mais velhas da Europa», dos «traços próprios da alma portuguesa e que a individualizam tão nitidamente em relação aos seus vizinhos peninsulares». Unamuno, viajando por terras de Portugal e Espanha, percebeu-o como poucos e, ao olhar com especial atenção para a nação do ocidente ibérico, desejou intimamente que a aceitação das diferenças pudesse fundamentar um melhor conhecimento mútuo. Antes, já Oliveira Martins o tentara, ao escrever «História da Civilização Ibérica», que é um intenso apelo à compreensão das diferenças a partir das raízes comuns... D. Quixote não reina em toda a Península, as sensibilidades distinguem-se, as vocações separam-se — ainda que tantas vezes sejam complementares, como hoje volta a ser nítido no contexto europeu. «De um lado um povo orgulhoso e exaltado, pronto para todos os sacrifícios e para todas as violências que lhe inspirará a preocupação de dignidade, de outro lado, mais melancolia e mais indecisão, mais sensibilidade ao encanto das mulheres e das crianças, uma humanidade verdadeira onde se reconhece um dos tesouros mais preciosos do património da nossa velha Europa Ocidental». Quem o diz? De novo Pierre Birot ⁴, com a autoridade de quem estudou, com rigor e brilhantismo, uma realidade complexa a partir de fora — sem os desvios da falta de neutralidade de quem se pode confundir nas posições de observador e de observado.

9. Melancolia, indecisão, sensibilidade? Talvez seja assim. E talvez seja disso que soframos quando esbarramos com os efeitos perversos da complacência. Eduardo Lourenço tem-se interrogado sobre tão omnipresente problema — difícil e angustiante, todo feito de alternância entre imagens de glória e de subalternidade, entre proeminência e situação periférica, entre optimismo e pessimismo — ao longo dos seus ensaios, com especial incidência para o «Labirinto da Saudade», título sugestivo que começa, porventura, por confirmar a análise de Birot. Poderíamos ainda falar de Teixeira de Pascoaes e do seu «saudosismo», de Sampaio Bruno ou de Leonardo Coimbra — todavia, basta invocar nos contemporâneos as preocupações expressas na poesia irónica e fortemente denunciadora de autocomprazimentos ou de mútuos elogios de Jorge de Sena e de Alexandre O'Neill, o apelo que tem sido constante na obra

⁴ *Le Portugal, Étude de Geographie Régionale*, Paris, 1959, pp. 48-49.

de António Alçada Baptista à «civilização do afecto» — não sendo de esquecer a permanente procura por Vasco Pulido Valente de linhas de fractura na sociedade (na senda de Eça e de Ramalho Ortigão) ou de motivos de severa autocrítica colectiva... Ironia e sentimentalidade foi, afinal, o que Oliveira Martins encontrou de distintivo no português. Daí as oscilações de humor e o motivo para uma enorme capacidade de crermos e de descrermos simultaneamente de nós mesmos... «Portugal meu remorso de todos nós...» — disse-o O'Neill. Mas ainda há o outro lado das coisas: as energias épicas de Camões e do supra-Camões que foi Fernando Pessoa ou a intencionalidade profética do Padre António Vieira e da sua seiscentista «História do Futuro». Míngua filosófica, fartura poética — eis o fruto desse casamento duradouro entre o sentimento e a ironia, entre as saudades, o escárnio e o maldizer...

Identidade portuguesa? Quem duvida dela, apesar dos veios múltiplos e complexos que a alimentam? O problema português, vivido ao longo da história, tem sido, porém, o de tornar esse carácter actuante — a partir do encontro de valores e de instituições, do direito e da cidadania.

O Caminho da Democracia

10. Com indisfarçável paixão e com o entusiasmo de quem interroga as raízes para melhor compreender a realidade que se lhe apresenta, Jaime Cortesão afirmava em 1928: «A formação de Portugal é conjuntamente uma consequência e uma fase da revolução económico-social, política e religiosa, que transforma a Europa entre os séculos XI e XIV. E a liberdade, o acesso das classes populares à administração local e pública e a sua ingerência na política da Nação não representam herança ou doação, mas sim uma conquista revolucionária. Ao lado do carácter universalista que marca a Nação desde as origens, nós vamos encontrar na base das suas liberdades públicas e da própria independência nacional, a vivificá-las, a renovação das condições de trabalho e um espírito de autonomia em luta e oposição permanente contra o estrangeiro»⁵. Universalismo e autonomia, abertura e afirmação de uma identidade própria e marcada — eis os pólos que foram condicionando a vida

⁵ *Os Factores Democráticos na Formação de Portugal*, 3.ª ed., Lisboa, 1978, p. 221.

das instituições num sentido que hoje designamos como democrático. O pensamento de Cortesão não se baseia, assim, num anacronismo. Funda-se na convicção de que os factos confirmam que há, ao longo da história portuguesa, uma manifestação constante de vontade dos povos no sentido de construírem por si e com as suas próprias mãos o seu próprio futuro. Naturalmente, que o historiador pensava sobretudo na Revolução de 1383, nas suas origens profundas, nas suas consequências e naquilo que designou como «a reforma democrática da sociedade e a organização do Estado descobridor». No fundo, só uma Nação mobilizada voluntariamente poderia ter-se lançado na gesta de Quatrocentos e Quinhentos. Não se retirem, porém, conclusões apressadas: Jaime Cortesão soube bem fixar as distâncias e as diferenças entre uma «abertura» no século XIV e o que hoje se entende por democracia, do mesmo modo que a «participação dos povos» tem de ser entendida à luz das concepções da época... Todavia, como recorda ainda o autor de «Os Factores Democráticos», não é possível esquecer a influência do que designa como o «contra-senso admirável», que é o da «escolástica liberal»: «Num bom governo é necessário que todos tomem a sua parte» — é S. Tomás de Aquino quem aponta a existência de condições teóricas propícias, no fim da Idade Média, a um entendimento de abertura e de diversidade, que produziu os seus frutos positivos na sociedade portuguesa. Afinal, ao centralismo de Estado tradicional correspondeu, paralelamente, do lado dos povos uma enraizada vontade de autonomia — traduzida numa capacidade assinalável de afirmarem a sua própria identidade, conseguindo até libertar-se de muitas condicionantes do Estado-pai ou do Estado-messias. É verdade que a sociedade esperou de mais do poder central, de certo modo por instinto de defesa, mas soube em momentos decisivos ser também iconoclasta e emancipar-se do poder que se tornava obsessivo e limitador.

11. Voltando a Cortesão: «Os caboucos da democracia em Portugal não descem no tempo à profundidade da administração romana, cavaram-nos as classes servas quando, fugidas a uma economia agrícola e doméstica, se entregaram ao tráfico e à indústria naqueles burgos cuja actividade fora vivificada pelo comércio marítimo e o novo espírito da cristandade. São essas tendências universalistas, desenvolvidas durante a nossa Idade Média, que eclodiram e triunfaram durante a revolução que levou ao trono o Mestre de Avis, determinando a formação social predominante, a missão histórica e o carácter ideal da Nação» ⁶.

⁶ *Op. cit.*, p. 225.

Assim, este Estado de uma única nação construiu-se e consolidou-se com base numa tensão frutuosa entre a necessidade de autonomia que comportava a unidade centralizada e a força da abertura e do universalismo. Dir-se-á, porém, que o peso do Estado central e a sua tendência dirigista anularam de algum modo as virtualidades dessa tensão. Nesse ponto, a homogeneidade político-cultural e o facto de as lutas sociais nunca terem assumido em Portugal um carácter virulento, levaram a que, apesar de tudo, os factores de unidade tenham prevalecido. Como afirma Pulido Valente: «ao contrário da maioria dos países da Europa Ocidental dos séculos XIX e XX, e hoje dos países do chamado Terceiro Mundo, Portugal não foi obrigado a resolver simultaneamente o problema da formação do Estado e da consciência nacional e os problemas decorrentes do desenvolvimento económico, em particular da industrialização. Desde o fim da Monarquia tradicional, que o longo e acidentado processo de transformação social e alargamento da participação política decorreu no quadro universalmente aceite do Estado-Nação histórico»⁷.

12. Pode dizer-se que as experiências democráticas dos últimos dois séculos se situam numa linha de afirmação da autonomia e da abertura — em ligação com a tendência centralizadora do Estado. Todavia, e por causa desta tendência, as lutas e as divergências pelo poder assumiram maior importância do que o choque dos movimentos da sociedade — e os mais longos períodos de estabilidade política e institucional ficaram a dever-se a acordos centralizados de partilha de influências e de poder. Isto mesmo levou ainda Pulido Valente a considerar que a «específica tragédia do destino português está em que ele não reflectiu essencialmente a dinâmica própria de uma sociedade (sem independência perante o Estado), mas, antes de mais, a simples capacidade de assaltar e ocupar a máquina deste último»⁸.

Factores democráticos? A partir da coexistência das linhas antagónicas de centralização e da necessidade de preservação da autonomia com base na diversidade, verifica-se que a vida das instituições tem revelado, a cada passo e com cada vez mais intensidade, que é indispensável uma mais efectiva ligação entre o Estado e a sociedade, entre a partilha do poder e a participação cívica. É essa a grande aposta do

⁷ *História de Portugal — 1808-1930*, polic., 1976-77, p. 41.

⁸ *Op. cit.*, p. 42.

presente que vai encontrando ecos positivos na descentralização administrativa ou na gradual cedência de poderes por parte da Administração Central. É um caminho lento, mas tem a favorecê-lo a tradicional inclinação de uma sociedade cuja homogeneidade pode incentivar a reunião de esforços e a congregação de energias.

Instituições. Do Passado para o Futuro

13. «É mister que à honradez os governantes juntem a habilidade e a inteligência, a noção clara do fim e a compreensão lúcida dos meios pelos quais é possível levar a cabo a empresa de transformação da sociedade portuguesa» — estas palavras são de Oliveira Martins e foram escritas no mês distante de Janeiro de 1885 ⁹. O que estava em causa? A necessidade de pôr as instituições a funcionar positivamente — ao serviço do País e dos seus problemas e não como estruturas hierárquicas, distantes, rígidas, formais ou interesseiras. Voltadas para o futuro? Pois sim, mas orientadas por ideias realizáveis, por projectos consistentes, por objectivos sérios. Como? «Esquecendo as questiúnculas mesquinhas dos conventículos políticos» ou dissipando «por uma vez a ilusão cruel de que explorando por todos os modos o Estado nos não exploramos a nós mesmos». Cem anos depois, continua em causa a necessidade de pôr as instituições ao serviço das questões concretas e dos problemas das pessoas. O Estado tem de ser mais do que um mito omnipresente. A Democracia, cada vez mais consolidada mas sempre incompleta, vai encontrando vias novas de superação das ilusões. A *governabilidade* não se reduz ao poder central — descobre, a cada passo, novas expressões no poder local, nas regiões, mas também nas Universidades ou nas iniciativas da sociedade civil. A *cidadania* deixa, assim, de ser uma abstracção para se traduzir em novas formas de criatividade social — mesmo sabendo-se que o centralismo não se supera de um dia ao outro...

⁹ *Política e Economia Nacional*, Lisboa, 1885, p. xxx.

14. No fundo, a habilidade e a inteligência, a noção clara dos fins, a compreensão lúcida dos meios passam pela percepção do que está a mudar e do que pode ainda mudar. As instituições e as pessoas encontram-se, completam-se — corrigem-se mutuamente, interinfluenciam-se. Mas não basta o acenar vago das boas intenções, nem o ingênuo conformismo dos que pensam que tudo está marcado pelo destino, para o mal e para o bem... Para uns, todos os gestos são inúteis: para quê remar contra a maré quando a periferia condena à distância e à mediocridade? Para outros, qualquer tentativa de mudar é sempre uma forma de estragar — por isso a ordem natural das coisas deve ser deixada ao seu próprio curso espontâneo. Todavia, uma e a outra das atitudes tendem a deixar de parte a ideia fundamental de que só partindo da imperfeição poderemos chegar à permanente exigência de aperfeiçoamento. E as instituições, quando enraizadas e representativas, são peças decisivas numa história encarada não como um processo de chegar à utópica reconciliação, mas como um caminho de avanços e recuos, de determinação e de desistências, de aproximações e afastamentos da verdade. Peças decisivas, as instituições são-no na acepção de factores de congregação de esforços e de instâncias de compromisso e de concertação, mas também de regulação de conflitos e de manifestação nítida de diferenças.

15. As *Constituições político-sociais* contemporâneas tendem, assim, hoje, cada vez mais, a ser não apenas a sede dos princípios e da organização estatutária do Estado, mas também, e fundamentalmente, as mais sólidas garantias da legitimidade, do primado da lei, da limitação do poder pelo Direito, da preservação da esfera pessoal dos cidadãos, das comunidades e dos seus espaços de iniciativa e de criatividade — numa palavra, as Leis Fundamentais tendem a ser cartas magnas onde se limita a acção do Estado, colocando-a como subsidiária da acção da sociedade e na encruzilhada entre as regiões e os espaços supranacionais, num tempo em que, como dizia Denis de Rougemont, e recentemente lembrava Daniel Bell, o Estado-Nação é, ao mesmo tempo, demasiado pequeno para resolver alguns dos problemas contemporâneos e demasiado grande para solucionar outros. Dir-se-á, porém, que a Constituição portuguesa de 1976 nasceu, como se verá, com pendor e inclinação publicista e que o Estado-messias ainda está demasiado presente, para que tenha sentido actual pôr a ênfase nos limites da intervenção na economia e na sociedade. Puro engano! A questão das fronteiras do poder do Estado está na ordem do dia por razões de equidade e de

eficiência, mas também como decorrência da consagração do Estado de Direito. Afinal, por que motivo Montesquieu se preocupou tanto com a divisão de poderes? Porque entendeu que é na limitação dos poderes — na sua transitoriedade, mas também na sua permanente subordinação à lei geral e abstracta — que se consolida o Estado moderado. Hoje a demarcação de fronteiras e a imposição de limites deixou de ser apenas uma diligência negativa ou de se basear num sistema de freios e contrapesos centralizado. Fala-se mais na *sociedade civil*. A maior parte das vezes tem-se, é certo, uma visão limitada e deturpada dessa realidade colectiva. O aperfeiçoamento dos direitos, liberdades e garantias fundamentais e a sua projecção prática na vida das pessoas concretas e nos espaços públicos em que elas se integram introduz hoje um diálogo criador entre indivíduo e solidariedade, entre singularidade e compromisso, entre liberdade e responsabilidade. Não é já o velho individualismo nem a força inexorável da tradição das instituições sacrossantas e inatacáveis, por vezes opressivas, que têm actualidade, mas sim a complementaridade entre a solidariedade voluntária e as «afinidades electivas», de um lado, e a esfera de iniciativa e de criatividade individuais, de outro. As velhas ilusões jacobinas cedem, assim, o passo à necessidade de preservar zonas invioláveis pelos poderes públicos e pela lógica do poder.

16. «A compreensão lúcida dos meios» passa, pois, pela salvaguarda de «espaços de protecção». As instituições, aos diversos níveis, não podem deixar de colocar essa *função medianeira* entre as suas tarefas prioritárias. Só assim será possível garantir que os limites não sejam puramente formais e que o cidadão não esteja só, no combate justo pela protecção dos seus legítimos interesses e dos seus direitos. A «ilusão» supera-se, pois, pela compreensão das «ideias de obra» que permanecem nos meios sociais e da força da vontade de mudança dos cidadãos. Tradição e contratualismo coexistem, afinal. Deste modo, não há perigo de os consensos necessários se tornarem aborrecidas uniformizações ou tremendas caldeiradas, estragadas pela mistura execrável de sabores antagónicos e incompatíveis. Os consensos são exigidos para as questões essenciais e de sobrevivência — a começar na protecção dos direitos e da dignidade das pessoas, na defesa e segurança da comunidade e a continuar na afirmação externa das nações ou das associações estáveis e duradouras de estados. A compreensão do que permanece e do que muda, a complementaridade entre herança histórica e vontade, a força inovadora das diferenças conduzem a que «a empresa de transformação»

de uma sociedade tenha de ser obra de habilidade e de inteligência, que ocupem o lugar das doências vertigens que inspiram as políticas de «ou tudo ou nada».

No limiar do século *xxi*, num tempo de profundas mudanças e de partilha de poderes tradicionalmente detidos pelo Estado, vive-se a aposta na responsabilidade — que envolve simultaneamente alargamento das solidariedades e dos espaços de vida pessoal. No lugar dos interesses próprios e privados dos indivíduos, há que realçar a importância da consciência comunitária — num sentido positivo, sem a tentação isolacionista. Aberto à Europa, Portugal vive uma circunstância especial — na qual as instituições são chamadas à tarefa de alijar o País da condenação aos males da periferia...

2.

A CONSTITUIÇÃO

«Numa disciplina constante procuro a lei da liberdade medindo o equilíbrio dos meus passos».

SOPHIA DE MELLO BREYNER ANDRESEN, *Coral*, 1950

Evolução do Constitucionalismo Português

17. «Na génese de um Estado cooperam sempre factores vários, quer de natureza terrestre, quer humana, tanto de origem interna como externa» — disse Jaime Cortesão. «E, a par das obscuras determinações de carácter geográfico ou económico, há que discriminar até que ponto as puras razões de espírito e a vontade consciente dos homens influíram nos acontecimentos» — continuava o autor de «Os Factores Democráticos na Formação de Portugal».

Nas instituições encontramos esse entrechoque de diferentes influências. Natureza e vontade, circunstâncias e intencionalidade criadora, geografia e história, economia e direito — a cada passo há um rico diálogo que se estabelece e, para compreendermos os factos, temos de ir aos princípios, às normas jurídicas, ao primado da lei — e obviamente à Constituição, lei básica, fundamento e limite do poder político, base da vida institucional de uma Democracia e de um Estado de Direito.

Nas sociedades abertas aí se garante que as instituições tenham uma vida própria e livre, como «ideias de obra» que permanecem no meio social, como autênticos «armistícios sociais», que personificam a vida comunitária — os valores, os anseios e os interesses das pessoas que se realizam e se completam singular e solidariamente e se consubstanciam em vontade comum ou contratual de aperfeiçoamento do homem e da sociedade. Assim, tradição e movimento, permanência e mudança completam-se. Fácil é, pois, de compreender que a vida das instituições atraia tanto as atenções de estudiosos e cidadãos comuns — a ponto

de provocar a ilusão de se julgar que a história dos homens se resume, no essencial, ao evoluir das instituições como pilares da *pólis*. Importa, porém, não cair na tentação oposta de pensar que a humanidade ou as nações se podem compreender sem se interrogarem as instituições e a sua complexidade — a começar na Constituição.

Começemos, pois, por olhar a Constituição portuguesa, indo às suas origens e antecedentes. Trata-se, no fundo, de tentar perceber a Democracia — a partir das suas raízes, já multisseculares.

18. Até ao início do século XIX, vigorou em Portugal um governo monárquico absoluto. Depois de 1640 a dinastia de Bragança invocou, assim, a legitimidade que lhe vinha da sucessão por varonia de D. Afonso Henriques (1109?-1185), fundador do Reino e na nacionalidade. O Rei exercia o poder supremo, que, embora limitado, em consciência, pela Religião e pela Moral, não envolvia qualquer restrição proveniente da divisão ou da partilha de poderes.

É certo, porém, que o absolutismo invocou a existência de leis fundamentais do Reino, designadamente quando houve a necessidade de justificar a sua própria legitimidade, como na defesa da «justa aclamação» de D. João IV em face dos direitos invocados pelo monarca reinante em Portugal até 1640, Filipe III (IV de Espanha), ou, no século XVIII, quando o Marquês de Pombal, em nome do «despotismo esclarecido», procurou demonstrar a justeza da expulsão dos jesuítas, mandando publicar a «Dedução Cronológica e Analítica». Foram, assim, invocadas as Actas, aliás apócrifas, das Cortes de Lamego (século XII), nas quais apenas se estabelecia a forma monárquica de governo e a ordem de sucessão da coroa. Por outro lado, as Cortes de 1674 estabeleceram o regime de regências e tutorias na menoridade dos reis, as de 1679 estipularam sobre o regime dos casamentos dos príncipes e as de 1698 sobre os direitos de sucessão. Nenhuma destas leis fundamentais podia, porém, ser modificada sem acordo entre o monarca e os povos reunidos em Cortes.

19. A Constituição de 1822. A primeira revolução liberal portuguesa data de 4 de Agosto de 1820 e teve lugar no Porto por impulso da burguesia em ascensão e de um grupo de intelectuais influentes atraídos não só pelos ideais da Revolução Francesa, mas também pela experiência das instituições britânicas. Desde 1807 que a Corte se encontrava ausente no Rio de Janeiro, em virtude das invasões napoleónicas. Esse afastamento diminuiu drasticamente a influência das classes dirigentes portu-

guesas que se viam, na prática, limitadas pelo crescente domínio das autoridades inglesas. Na vizinha Espanha, a Constituição de Cádiz (1812) tinha sido imposta a Fernando VII e reposta por uma insurreição liberal ocorrida no início do próprio ano de 1820. As circunstâncias eram, pois, propícias em Portugal e o movimento liberal vitorioso instituiu uma «Junta Provincial do Governo Supremo do Reino» que mandou proceder à eleição de deputados às Cortes Extraordinárias Constituintes convocadas para Lisboa. Os trabalhos destas iniciaram-se em Janeiro de 1821, depois de se ter chegado a discutir a entrada em vigor, provisoriamente, da Constituição de Cádiz — ideia que não prevaleceu. Depois de longos debates, a nova Constituição veio a ser aprovada e assinada em 23 de Setembro de 1822.

Compunha-se de seis títulos: 1.º Dos direitos e deveres individuais dos Portugueses; 2.º Da Nação portuguesa e seu território, religião, governo e dinastia; 3.º Do Poder legislativo ou das Cortes; 4.º Do Poder executivo ou do Rei; 5.º Do Poder judicial; 6.º Do Governo administrativo e económico (dos administradores-gerais, das câmaras, da fazenda nacional, dos estabelecimentos de instrução pública e de caridade).

Depois de enunciar os direitos fundamentais, o respeito pela liberdade, segurança pessoal e propriedade e de considerar que «a lei é igual para todos», a Constituição consagrava o princípio da soberania indivisível e inalienável da Nação («a ela somente pertence fazer, pelos seus deputados juntos em cortes, a sua Constituição ou lei fundamental, sem dependência da sanção do Rei» — artigo 27.º). Estatuía ainda o princípio dos três poderes — legislativo, executivo e judicial; residindo o primeiro nas Cortes com dependência da sanção real, o segundo no Rei e nos Secretários de Estado, que o exerciam sob a autoridade régia, e o terceiro nos Juizes. As Cortes eram constituídas por uma câmara única eleita de dois em dois anos por sufrágio secreto e directo — com exclusão, entre outros, das mulheres, dos analfabetos, dos frades e dos criados de servir. Às Cortes estavam cometidas importantes atribuições, como as relativas à sucessão da Coroa, à aprovação de alianças defensivas ou ofensivas, à fixação dos impostos e das despesas públicas, ao pagamento da dívida pública ou à administração dos bens nacionais. O Rei tinha um poder limitado de veto, a exercer sempre depois de ouvido o Conselho de Estado — devendo conformar-se com o resultado de uma segunda votação das Cortes quando dela resultasse a confirmação da deliberação inicial. O Rei não tinha, por outro lado, iniciativa legislativa e só os deputados podiam propor leis. No caso de os Secre-

tários de Estado apresentarem alguma proposta, ela só se converteria em projecto de lei se fosse adoptada por uma comissão de deputados.

O Governo da Nação Portuguesa era uma «monarquia constitucional hereditária, com leis fundamentais», reguladoras do exercício dos três poderes políticos (artigo 29.º). O Chefe de Estado era designado por sucessão hereditária na dinastia de Bragança segundo a ordem de progeneritura. A autoridade do Rei provinha da Nação e era indivisível e inalienável.

Quanto à forma de Estado pretendeu delinear-se um sistema para-federal, que partia da designação Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e que envolvia a existência de uma delegação do Poder Executivo no Brasil, assumida por uma regência de cinco membros todos designados pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado. Este último pretendia funcionar como uma espécie de Senado Federal composto por seis conselheiros das províncias da Europa, por seis das províncias do Ultramar e por um décimo terceiro tirado à sorte entre umas e outras — cabendo a escolha ao Rei de entre listas tríplices votadas pelas Cortes.

A vigência da Constituição de 1822 foi muito efémera. A este facto não foi estranha a evolução em Espanha onde, por pressão das potências da Santa Aliança e intervenção do exército francês, Fernando VII revogou a Constituição em Outubro de 1823. Em Portugal tais ventos também se fizeram sentir. O partido legitimista chefiado pelo infante D. Miguel obteve no movimento da Vilafrancada (Maio-Junho de 1823) as condições propícias que conduziram à dissolução das Cortes e à revogação da Constituição de 1822 — ainda que D. João VI tenha feito, na altura, a promessa formal de preparação de uma nova lei fundamental. Em 5 de Junho de 1824 as leis tradicionais foram, porém, repostas em vigor e foram convocadas as Cortes da Nação.

20. A Carta Constitucional de 1826. Entretanto, o Brasil tornara-se independente em Setembro de 1822

tensas entre Portugal e a sua antiga colónia, apesar de o Imperador do novo Estado ser o filho primogénito do rei D. João VI. Os últimos anos da vida deste foram ocupados pelas sucessivas tentativas de aproximação entre os dois Estados — e pelo sonho de reconstituição do Reino Unido. Nesse sentido oscilou D. João entre as pressões e cedências internas aos legitimistas e a tentativa de restabelecer boas relações com seu filho D. Pedro — que nunca escondera uma orientação claramente liberal. Quando o Rei morreu, segundo alguns misteriosamente, em 10 de Março de 1826, a infanta D. Isabel Maria, como regente, decidiu aclamar o

Imperador do Brasil como Rei de Portugal, reconstituindo, deste modo, a união pessoal tão procurada pelo monarca desaparecido.

Ao receber a notícia da aclamação no Rio de Janeiro, D. Pedro decidiu outorgar uma Carta Constitucional (29 de Abril de 1826), abdicando três dias depois dos seus direitos ao trono português na pessoa de sua filha D. Maria da Glória, sob condição de esta casar com o infante D. Miguel, irmão do Imperador, e de ser posta em vigor a nova Lei Fundamental.

A Carta é um texto marcante na história constitucional portuguesa por ter sido o de vigência mais prolongada, em diversas fases, graças a alterações profundas que veio a sofrer. Como fontes teve a Constituição brasileira de 1824, a Carta Constitucional francesa de 1814 e o célebre *Esquisse de Constitution* de Benjamin Constant (1814).

A Carta Constitucional tinha 145 artigos, repartidos por oito títulos: 1.º Do Reino de Portugal, seu território, governo, dinastia e religião; 2.º Dos cidadãos portugueses; 3.º Dos poderes de representação nacional; 4.º Do Poder Legislativo; 5.º Do Rei; 6.º Do Poder Judicial; 7.º Da Administração e da economia das províncias; 8.º Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos portugueses. O aspecto mais inovador da nova Lei Fundamental foi o da previsão da existência de quatro poderes — o legislativo, o moderador, o executivo e o judicial (artigo 11.º). Seguindo os ensinamentos de Constant, o autor da Carta previu que ao poder real deveria corresponder uma autoridade independente apta a intervir como veladora «da manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes» (artigo 71.º). Deste modo, era o *poder moderador* que constituía a chave de toda a organização política. O poder legislativo estava cometido às Cortes, havendo sanção real quanto às leis. O poder executivo era exercido pelos ministros de Estado e tinha como chefe o próprio Rei. O poder judicial, por seu lado, seria composto por juizes e jurados. O monarca detinha, assim, poderes muito significativos que iam desde a nomeação e demissão dos ministros de Estado até à suspensão dos juizes, ouvido o Conselho de Estado, passando pela faculdade de conceder perdões e reduções de penas ou amnistias, ou pela competência de convocar extraordinariamente as Cortes, de prorrogá-las, adiá-las ou de dissolver a Câmara dos Deputados, bem como de nomear Pares do Reino sem número fixo ou de exercer o veto quanto às leis e decretos.

As Cortes eram constituídas por duas Câmaras: a dos Pares e a dos Deputados, durando cada legislatura quatro anos e a sessão anual três

meses. A Câmara dos Deputados era eleita por sufrágio indirecto, restrito e censitário; enquanto a Câmara dos Pares era composta por membros vitalícios e hereditários, sem número predeterminado.

Ao invés da Constituição de 1822 que abria com a enumeração dos direitos dos cidadãos, a Carta encerra com tal elenco, notando-se não só a influência do pensamento liberal-individualista, mas também o reconhecimento de alguns direitos tradicionais, como os relativos à assistência e aos socorros públicos, a que se juntaram outros, inovadores, como o direito à instrução primária gratuita ou a garantia da existência de colégios e universidades.

O enviado de D. Pedro, portador da Carta, chegou a Lisboa no início de Julho de 1826. «Ninguém a esperava e parece mesmo que ninguém a desejava, pois se temia a divisão que efectivamente veio a criar no País» (Marcello Caetano)¹. Em Outubro já estava em funcionamento o novo sistema constitucional. Todavia, as resistências não se fizeram esperar e não foi possível às Cortes pôrem em andamento o processo de aprovação das leis ordinárias indispensáveis à plena institucionalização do novo regime. Em Julho de 1827, D. Pedro nomeia D. Miguel seu lugar-tenente. Por influência de Metternich, o infante regressa sem pressas a Lisboa, onde chega por entre suspeitas aclamações em Fevereiro de 1828. Jura a Carta em cerimónia que alguns qualificam de farsa. Algo estava para se passar... Em 13 de Março, as Câmaras são dissolvidas — sem um grito, quase timidamente. Seguir-se-ão tempos de grande movimentação. D. Miguel convoca as Cortes tradicionais e... torna-se monarca absoluto. Reacções? Ténues, hesitantes. Em 21 de Maio de 1828 surge no Porto, na sequência de um levantamento popular, o primeiro ministério rebelde de orientação constitucional — o qual apenas reconhecia a autoridade de D. Pedro. Era a sedição do Norte. A guerra começa a desenhar-se no horizonte. Em Outubro, a Ilha Terceira (Açores) declara-se fiel à bandeira do liberalismo.

O reinado de D. Miguel (1828-1834) foi atribulado. Durante tal período os cérebros do partido liberal são obrigados a exilar-se na Europa — em Inglaterra e França. Em 1832, D. Pedro, depois de abdicar da Coroa Imperial brasileira, assume a regência em nome de sua filha, D. Maria da Glória, fixando a sede do seu Governo nos Açores. É o momento em que José Xavier Mouzinho da Silveira, Ministro da Justiça e da Fazenda, procede através de uma série notável de decretos à reforma

¹ *História Breve das Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1965, p. 32.

ditatorial do Estado e da Administração Pública. Tratava-se de atacar os fundamentos de Antigo Regime e de lançar as bases de uma nova ordem liberal. «Até agora masmorras, espiões, pancadas, vitupérios; agora liberdade, franqueza, moderação. Até agora contribuições forçadas, roubos violentos, depradações: agora cessação de contribuições e pagamento à vista em numerário: o maior respeito pela propriedade do cidadão. Com a usurpação, há tributos violentos, cadeias, ferros, alçadas e forcas: tudo é arbitrariedade, ninguém é dono do que é seu; com a legitimidade não há sisas, não há direitos de saída, não há impostos sobre o peixe, não há exclusivo do vinho e da aguardente, não há dízimos, nem forais, nem quartos, nem sextos, nem oitavos» — assim se exprimia Mouzinho, demonstrando com nitidez a necessidade da mudança. E que modelo o entusiasmava? O da administração napoleónica que estudara profundamente e que lhe parecia ser o mais adequado à Administração portuguesa, que bem conhecia.

Ainda em 1832, os revoltosos chegam ao Continente português, desembarcando em Pampelido (Mindelo). Iniciava-se então a heróica resistência do cerco do Porto. Daí partiu o exército liberal para a conquista do País, a qual se consumaria com a capitulação dos legitimistas em Évora Monte (Maio de 1834), que permitiria a restauração da Carta Constitucional e o regresso da liberdade.

21. A Constituição de 1838. D. Pedro morreu pouco depois da vitória e D. Maria da Glória pôde finalmente reinar. A agitação e o descontentamento voltaram, contudo, a instalar-se. Em Setembro de 1836 a esquerda derrubou o governo, aboliu a Carta e propôs-se regressar ao sistema de 1822. Para os dirigentes da Revolução de Setembro, a Carta era inaceitável em três pontos capitais: o princípio da predominância do Rei, que lhe estava subjacente; a consagração de uma Câmara Alta hereditária e o sufrágio indirecto para a eleição dos deputados.

Na nova situação quem dominava? Um político de rara inteligência — Passos Manuel, o qual, na sua coerência, nunca escondeu o propósito de «cercar o trono de instituições republicanas». Era a velha lógica de 22 — importada da Constituição de Cádiz. Apesar de formalmente a Constituição de 1822 ter sido reposta em vigor, o certo é que o velho texto não pôde ser cumprido. As dificuldades decorrentes do seu carácter doutrinário e teórico e a sua desadequação à realidade concreta do País conduziram a que o mandato das Cortes constituintes inicialmente fixado para rever a antiga Lei Fundamental tenha sido alterado

no sentido de se orientar para a aprovação de um novo texto baseado numa síntese entre a antiga Constituição e a Carta.

A nova Lei ficou concluída em Março de 1838, possuindo estrutura semelhante à de 1822, apesar de ter sido submetida, ao contrário da antiga, a sanção régia. A Constituição de 1838 tinha 139 artigos, divididos por onze títulos: 1.º Da Nação Portuguesa, seu território, religião, governo e dinastia; 2.º Dos cidadãos portugueses; 3.º Dos direitos e garantias dos Portugueses; 4.º Dos Poderes Políticos; 5.º Do Poder Legislativo; 6.º Do Poder Executivo; 7.º Do Poder Judiciário; 8.º Do Governo administrativo e municipal; 9.º Da Fazenda Nacional; 10.º Das Províncias Ultramarinas; 11.º Da Reforma da Constituição.

Reafirma-se que a soberania reside em a Nação e há um regresso à concepção tradicional dos três poderes. As Cortes eram compostas de duas Câmaras: a dos Senadores e a dos Deputados — incumbindo a esta aprovar as leis —, ambas eleitas por sufrágio directo restrito e censitário. Para se ser eleito senador era necessário pertencer a uma lista previamente elaborada de notabilidades e para se ser deputado era indispensável ter renda anual de pelo menos 400\$000 réis. O mandato dos deputados era de três anos, enquanto a Câmara dos Senadores seria renovada em metade sempre que houvesse eleições para deputados. Nunca foi, porém, resolvida a questão da designação dos senadores — ainda que tenha havido inclinação para um processo de escolha régia de entre os nomes de uma lista tríplice para cada vaga. Sobre tal lista é que incidiria a escolha do eleitorado.

O Rei era o chefe do Executivo, nomeava e demitia livremente os Ministros e dispunha do poder de veto absoluto quanto às leis, podendo dissolver a Câmara dos Deputados, quando tal fosse exigido para a salvação do Estado.

A Constituição de 1838 representou uma solução de compromisso entre as várias correntes do liberalismo. A este *modus vivendi*, aliás efémero, não foi alheia a tendência europeia para um liberalismo aberto e conciliador de que tinham sido exemplos a «monarquia burguesa» de Julho em França (1830) ou as Constituições belga de 1831 e espanhola de 1837. A nova lei fundamental vigorou desde 4 de Abril de 1838 a 10 de Fevereiro de 1842 e não teve uma existência pacífica. As cedências fáceis à demagogia populista, por um lado, e as dificuldades crescentes na resolução dos problemas económicos e sociais, por outro, levaram ao descrédito das correntes mais radicais e à desmotivação de homens como Passos. Cresceu, por isso a influência de uma corrente moderada — o *partido ordeiro* — que reclamava mais estabilidade na

governação e mais rigor na política. Emergiu então a figura de Rodrigo da Fonseca Magalhães. Mas, aproveitando os novos ventos, o autêntico senhor da situação depressa se tornaria António Bernardo Costa Cabral, um antigo setembrista radical, que se assumiu como autêntico símbolo do novo *cartismo*.

Quais eram as ideias do novo protagonista? A «ordem apenas como instrumento de engrandecimento do País» ou «isso a que depois veio a chamar-se *melhoramentos materiais*» — no dizer de Oliveira Martins ².

22. A Nova Vigência da Carta. Em 14 de Janeiro de 1842, Costa Cabral parte para o Porto, sob o pretexto vago de uns negócios familiares, e, sendo ministro no exercício de funções, rebela-se contra o governo de que faz parte — aderindo à sedição cartista e ao pronunciamento militar... Restaurava-se a Carta. Corria o boato insistente de que a Rainha era cúmplice.

Depois do golpe de teatro, Costa Cabral lança entre 1842 e 1846 um vasto plano de reformas, quer no domínio administrativo e judicial, quer no tocante à criação das infra-estruturas de que o País necessitava. As dificuldades económicas, a especulação financeira, as resistências populares à introdução de uma nova reforma fiscal e de novos impostos vão criar condições propícias a uma poderosa onda de descontentamento. A violência das reacções conduz mesmo à guerra civil (Patuleia — 1846-47), ateadada pela revolta das populações do norte, designadamente no Minho (onde teve lugar o célebre levantamento chefiado, ao que se pensa, por uma mulher, Maria da Fonte). A guerra terminaria por intervenção estrangeira com a Convenção do Gramido. Mas a instabilidade continuaria. Cabral foi forçado a exilar-se num primeiro momento em Madrid, regressando novamente ao poder (1849-51), por pouco tempo e sem o fulgor da primeira fase.

23. O Acto Adicional à Carta de 1852. Em 1851 eclode o movimento da Regeneração, dirigido pelo Marechal Saldanha, inspirado por uma prestigiosa corrente intelectual onde avultava Alexandre Herculano, e secundado por uma opinião pública aguerrida que denunciava os atropelos e o autoritarismo cabralista. Pôs-se assim termo a um longo período de instabilidade e à guerra latente entre constitucionalistas e cartistas.

² *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, ed. 1977, II, p. 134.

Costa Cabral tinha tido a arte de unir, numa mesma frente, cartistas e setembristas moderados...

A solução esteve na reforma da Carta a partir de um acordo de regime entre os antagonistas da véspera, que permitiu a partilha do poder, a *rotação governativa* e a ocupação dos lugares proeminentes da Administração pelas principais clientelas políticas liberais. Com efeito, em 1851, depois da revolta sair vitoriosa, a Rainha dissolveu a Câmara dos Deputados, mandou proceder a novas eleições e convocou a seguir, extraordinariamente, as Cortes — às quais atribuiu, a título excepcional, poderes constituintes. Não foi, pois, respeitado o processo normal previsto constitucionalmente para a revisão. Tratou-se, no fundo, de reforçar a legitimidade da Carta não só por via revolucionária, mas também e, em consequência, pela investidura das Cortes nos necessários poderes constituintes. Assim, o Governo apresentou às Cortes (24 de Janeiro de 1852) uma proposta de revisão de que foi relator Almeida Garrett, que se converteria no Acto Adicional à Carta Constitucional (5 de Julho de 1852) — instrumento que permitiria dar à Carta renovada a longevidade que veio a ter (até 1910).

O Acto tinha dezasseis artigos que previam: a eleição directa dos deputados e o alargamento do sufrágio, embora este tenha permanecido num primeiro momento como censitário; o direito dado às Cortes de intervirem na Administração Pública mediante comissões de inquérito; a abolição da pena de morte nos crimes políticos; a consagração do princípio de que as colónias poderiam ter leis especiais decretadas pelo Governo ou pelos governadores em casos de urgência quando não fosse possível recorrer às Cortes.

A primeira destas providências foi, sem dúvida, a mais importante, pois permitiu reforçar a legitimidade do poder e lançar as bases de um regime parlamentar liberal — assente no acordo entre as principais forças políticas e sociais em presença. Dava-se início ao *rotativismo*, sistema em que coexistiam o Partido Regenerador (primeiro dirigido de facto por Rodrigo da Fonseca e depois por António Maria Fontes Pereira de Melo — o principal artífice da obra de modernização do País e de criação de infra-estruturas da Regeneração) e o Partido Histórico (liderado primeiro pelo Duque de Loulé e depois por Anselmo José Braamcamp — figura íntegra, celebrizada pela grande competência administrativa e financeira). Os dois partidos convencionaram, com o indispensável beneplácito real, sucederem-se um ao outro na governação, recorrendo a eleições para legitimarem a alternância. Esta fase duraria de 1851 a 1891 e foi certamente uma das mais fecundas da história constitucional portuguesa.

24. O Acto Adicional de 1885. No início dos anos 70, houve repercussões entre nós dos ventos intensos de mudança que varriam a Europa. Importava dar resposta à ânsia transformadora e à necessidade de maior democratização. Em 1871 foi, por isso, sentida a necessidade de rever a Carta — tendo sido apresentadas propostas de reforma por todos os partidos com assento parlamentar, sendo de destacar as dos históricos, nas quais José Luciano de Castro propunha o aumento dos direitos e garantias individuais, o sufrágio universal e a substituição da Câmara dos Pares por um Senado electivo. Apesar da abertura dos regeneradores à reforma eleitoral, esta não viria a vingar, em virtude da evolução dos acontecimentos em Espanha, que levariam à efémera implantação da República. Só em 1885 seria aprovado, porém, um segundo Acto Adicional, impulsionado por Fontes, cujos pontos fundamentais eram: redução da duração da legislatura de 4 para 3 anos; supressão do pariato hereditário e do número ilimitado de membros da Câmara Alta — passando esta a ser composta por 100 membros vitalícios de nomeação régia, por 50 membros eleitos por 6 anos e por sufrágio indirecto de entre determinadas categorias, e pelos *pares* por direito próprio e por direito hereditário existentes e que transitoriamente permaneceriam; restrição do poder moderador, o qual passava a ser exercido sob responsabilidade dos ministros, sendo regulado e limitado o direito de dissolução parlamentar. Isto, além da consagração expressa dos direitos de petição e de reunião.

25. O Acto Adicional de 1895-96. Em 1895, já terminado o rotativismo e vivendo-se uma fase dramática do regime, sob o peso da crise financeira e das consequências da bancarrota, o governo ditatorial Hintze Ribeiro-João Franco alterou o Acto de 1885 pelo Decreto de 25 de Setembro de 1895, no qual se atribuiu ao Rei a função de arbitrar por decreto legislativo as divergências entre as duas Câmaras na elaboração das leis. No ano seguinte, as Cortes foram investidas de poderes constituintes, sem observância do processo regular de revisão. Foi então aprovado o 3.º Acto Adicional à Carta que incluía os seguintes pontos: supressão dos pares do reino electivos, passando a Câmara Alta a ser composta pelos pares de direito próprio e pelos membros vitalícios nomeados pelo Rei em número não superior a 90 — além dos pares hereditários previstos no Acto de 1885; os ministros eram ainda autorizados a nomearem delegados especiais para, em nome do Governo, tomarem parte na discussão de determinados projectos de lei nas Câmaras; no caso de haver discordância de posições entre as duas Câmaras acerca

de um projecto ou proposta de lei e de a comissão mista não chegar a consenso, qualquer das Câmaras podia pedir a convocação das Cortes Gerais em reunião conjunta, desaparecendo, assim, a arbitragem prevista no Decreto de 1895. O Rei dispunha ainda do poder para dissolver a Câmara dos Deputados e para convocar eleições sem as restrições do Acto de 1885.

O último período da monarquia constitucional (1891-1910) foi marcado por inúmeras dificuldades que se repercutiram na instabilidade social e na perda de prestígio das instituições — designadamente pelo recurso a soluções ditatoriais e de excepção. O regicídio, no qual perderam a vida o rei D. Carlos e o príncipe herdeiro D. Luís Filipe (1 de Fevereiro de 1908), prenunciou a queda do regime monárquico, que ocorreria dois anos depois (5 de Outubro de 1910). É certo que não era já a crise financeira que apoquentava o País, mas havia poderosas razões sociais e políticas que pesaram severamente a favor da implantação do regime republicano.

26. Constituição de 1911. Proclamada a República foi designado um Governo Provisório que concentrou os poderes do Estado até à elaboração da nova Lei Fundamental. A Assembleia Nacional Constituinte foi eleita em 28 de Maio de 1911, por sufrágio secreto, facultativo, directo em lista incompleta e com representação por círculos eleitorais. As candidaturas foram todas republicanas e nos círculos onde apenas houvesse apresentação de uma lista esta considerou-se eleita, mesmo sem votação. No debate que teve lugar no seio da Assembleia Constituinte foi rejeitada claramente qualquer orientação presidencialista, preferindo-se orientar o novo texto na tradição das Constituições de 1822 e 1838, apesar de haver ainda a inspiração, noutros pontos, da Constituição brasileira de 1891.

A Constituição de 1911 continha apenas 87 artigos distribuídos por sete títulos: 1.º Da forma de governo e do território da Nação portuguesa; 2.º Dos direitos e garantias individuais; 3.º Da soberania e dos poderes do Estado; 4.º Das instituições locais administrativas; 5.º Da Administração das províncias ultramarinas; 6.º Disposições gerais; 7.º Da revisão constitucional.

Segundo o artigo primeiro: «a Nação Portuguesa, organizada em Estado unitário adopta como forma de governo a República, nos termos da Constituição». A nova Lei Fundamental começava por enunciar os direitos e garantias individuais, na linha dos textos constitucionais do liberalismo monárquico — sendo inovadoras as referências à igualdade

social, ao laicismo, à secularização dos cemitérios, à neutralidade do ensino em matéria religiosa ou à obrigatoriedade do registo civil.

Reafirma-se o princípio de que «a soberania reside essencialmente em a Nação» (artigo 5.º) e consagra-se a existência de três poderes. O legislativo era atribuído ao Congresso da República, parlamento bicamaral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, ambos eleitos por sufrágio directo — que podiam funcionar em reunião plenária conjunta. A Câmara dos Deputados era constituída por deputados com pelo menos 25 anos, eleitos por três anos, cabendo-lhes a iniciativa exclusiva em matérias relevantes (impostos, organização das forças de terra e mar e revisão constitucional). O Senado era constituído por senadores com pelo menos 35 anos, que representavam os distritos administrativos e as províncias ultramarinas. Tinham um mandato de seis anos, devendo renovar-se metade do Senado sempre que houvesse eleições para deputados. Era o Congresso que elegia o Presidente da República, podendo destituí-lo por deliberação aprovada por dois terços dos seus membros reunidos em sessão conjunta. Os ministros eram obrigados a comparecer nas sessões do Congresso para responderem pela acção política.

O Presidente da República detinha apenas uma função representativa nas «relações gerais», internas e externas, do Estado. Era, afinal, como se dizia na altura, um «inaugurador de exposições de crisântemos»... O mandato tinha a duração de quatro anos, e apenas um presidente o cumpriu integralmente — António José de Almeida. O Chefe de Estado não podia ser reeleito durante o quadriénio imediato àquele e em que exercesse o mandato. Cabia-lhe promulgar as leis votadas pelo Congresso, acto obrigatório de mera atestação, pois não estava previsto o poder de veto. Também não podia dissolver o Congresso, adiar ou prorrogar as sessões. E as pessoas de família do Presidente não podiam sequer ter lugar nos actos públicos.

O Poder Executivo estava atribuído ao Presidente da República e ao Ministério — que era definido como o corpo formado pelos Ministros, dentre os quais um seria o Presidente do Governo. Os Ministros respondiam não só pelos negócios da sua pasta mas também pelas orientações de política geral. Consagrava-se, assim, uma responsabilidade política solidária de todos os Ministros e uma responsabilidade individual pela condução dos negócios da respectiva pasta. As Câmaras tinham a faculdade de efectivarem tal responsabilidade através de votos de confiança e desconfiança. A responsabilidade civil e criminal dos membros do Governo seria apurada em julgamento nos tribunais comuns.

A Constituição de 1911 poderia ser revista de dez em dez anos pelo Congresso, mas estava prevista a antecipação de cinco anos nesse processo, apenas no caso de existir opinião favorável de dois terços dos membros do Congresso, apurados na sessão conjunta das duas Câmaras. Era proibida a abolição da forma republicana de Governo.

27. Revisões Constitucionais. A primeira revisão a ter lugar ocorreu em 1916 (Lei n.º 635, de 28 de Setembro), exigida pela entrada de Portugal na I Grande Guerra. Então foram restauradas as condecorações para premiar feitos cívicos e actos militares e permitida a pena de morte em caso de guerra com países estrangeiros, no teatro de operações.

Na sequência do golpe de Estado de 5 de Dezembro de 1917, dirigido por Sidónio Pais e de orientação nacionalista, o governo ditatorial publicou, sob a designação de reforma eleitoral, o Decreto n.º 3997 de 30 de Março de 1918 — que seria submetido posteriormente ao parlamento para efeitos de revisão constitucional no dizer dos promotores do golpe. Estabelecia-se um sistema presidencialista, no qual o Chefe do Estado era eleito por sufrágio directo e universal, cabendo-lhe a condução efectiva do poder executivo. Os Secretários de Estado eram de nomeação e confiança do Presidente e perante ele responsáveis. O Senado passava a ser composto por representantes dos municípios, dos interesses económicos e das categorias profissionais. A experiência foi muito efémera. Sidónio foi eleito por sufrágio universal, mas seria assassinado a 14 de Dezembro de 1918. Dois dias depois deste infausto acontecimento, o Congresso considerou em pleno vigor a Constituição de 1911 (Lei n.º 833) até que fosse efectuada a revisão constitucional. Encerrava-se assim o sidonismo, regressava a «Nova República Velha»...

Em Maio de 1919, iniciou-se a legislatura que deveria proceder à revisão constitucional ordinária. O Congresso da República assumiu então poderes de revisão constitucional — o que, para muitos defensores do regime, deveria constituir uma excelente oportunidade, a não perder, para consolidar as instituições, fortemente ameaçadas pela instabilidade, pela crise económica que se seguiu à Guerra e pela falta de confiança. A revisão constitucional (1919-1921) viria a traduzir-se em quatro leis: n.º 854, de 20 de Agosto de 1919; n.º 891, de 22 de Setembro de 1919; n.º 1005, de 7 de Agosto de 1920; e n.º 1154, de 27 de Abril de 1921. O funcionamento das Câmaras passou a fazer-se em sessões plenas e por secções — podendo nestas participar representantes das classes organizadas e das associações interessadas nos diversos assuntos. O Presidente da República passava a poder dissolver as

Câmaras, mediante consulta ao Conselho Parlamentar — um sucedâneo do Conselho de Estado da monarquia liberal — composto por um máximo de 18 membros eleitos pelo Congresso, representantes das diversas correntes de opinião e presidido pelo mais idoso dos presidentes das duas Câmaras, enquanto presidente do Congresso. Os poderes do Governo no período entre a dissolução do Congresso e a reunião das novas Câmaras foram limitados. A nomeação do Governo pelo Presidente da República deixou de ser submetida a referenda ministerial. A administração colonial passou a dispor de uma autonomia mais ampla.

28. A Constituição de 1933. Antecedentes. Em 1926, o Congresso da República deliberou antecipar a revisão constitucional, mas as violentas discussões sobre o regime de exploração dos tabacos e depois o golpe de Estado de 28 de Maio de 1926 impediram a concretização de tal desiderato.

Apesar das diversas tentativas para contrariar as fragilidades institucionais do regime republicano, cujo parlamentarismo sem factores de racionalização favoreceu a instabilidade governativa (44 governos em 15 anos incompletos), não foi possível consolidar e estabilizar a organização prevista na Constituição de 1911. É certo que nos anos 20 foi nítido um esforço, designadamente nos domínios económico e financeiro, de que foram protagonistas, entre outros, Álvaro de Castro, Vitorino Guimarães e Armando Marques Guedes — com resultados indubitavelmente positivos, quer quanto à estabilização económica, quer quanto ao equilíbrio orçamental. Todavia, política e socialmente o regime não foi capaz de se libertar do jacobinismo e de uma incompreensível cegueira relativamente aos novos movimentos sociais, designadamente à expansão do sindicalismo e à influência crescente do operariado nos meios urbanos, bem como aos problemas empresariais e à necessidade de uma estratégia nacional no domínio económico... Estas fragilidades adicionadas ao descontentamento que grassava nas Forças Armadas, desde a Guerra, formaram uma mistura explosiva.

Em 28 de Maio de 1926, o Exército e a Marinha lançaram um movimento revolucionário, comandado, a partir de Braga, pelo general Gomes da Costa, com apoios amplos e equívocos, desde as correntes conservadoras às hostes republicanas críticas do domínio do Partido Democrático. O Presidente da República, Bernardino Machado, e o Governo, presidido por António Maria da Silva, foram destituídos, o Congresso dissolvido, suspensa a vigência da Constituição e instau-

rada a ditadura militar. O governo concentrou em si os poderes do Parlamento e do Ministério, legislando por decretos-com-força-de-lei.

29. A Constituição de 1933. Em 1928, o Decreto n.º 15 063 de 25 de Fevereiro mandou proceder à eleição do Presidente da República por sufrágio directo, fixando em cinco anos a duração do respectivo mandato. Na primeira eleição a escolha recaiu na pessoa do general António Óscar Fragoso Carmona — antigo ministro da República e figura proeminente da nova situação. Após a investidura, este convidou o coronel José Vicente de Freitas para formar governo, recusando assim, na prática, o modelo presidencialista de Sidónio.

Em 1931, viria a ser constituído um Conselho Político Nacional, para assistir ao Presidente da República, que teria, entre outras missões, a de dar parecer sobre os projectos de Constituição. Em 1932, o Ministro das Finanças do governo ditatorial, António de Oliveira Salazar, jovem professor da Universidade de Coimbra que impusera estritas normas de disciplina financeira para aceitar o lugar, apresentou um projecto de Constituição que recolheu parecer favorável do Conselho. Para 19 de Março de 1933 foi marcado um plebiscito a fim de aprovar a nova Lei Fundamental — sendo o sufrágio obrigatório e considerando-se como voto positivo o daqueles que não acorressem ao acto e não provassem impedimento legal (segundo este bizarro método houve 1 292 864 votos a favor e 6 190 contra).

Na sua versão original, a Constituição de 1933 tinha 142 artigos, sendo completada pelo Acto Colonial — aprovado pelo Decreto n.º 18 570 de 8 de Julho de 1930 (e republicado pelo Decreto-lei n.º 22 465 de 11 de Abril de 1933). A Lei Fundamental estava dividida em duas partes: 1.ª Das Garantias Fundamentais; 2.ª Da Organização Política do Estado; acrescentando as normas relativas à revisão constitucional e de índole transitória.

O Estado era designado como unitário e corporativo. A forma de regime era republicana, sendo a soberania, nos termos do texto constitucional, limitada pela Moral e pelo Direito. Havia uma disposição, o artigo 8.º, relativa a direitos e garantias individuais dos cidadãos — apesar do § 2.º vir dizer que leis especiais regulariam «o exercício da liberdade de expressão do pensamento, de ensino, de reunião e de associação, devendo quanto à primeira impedir preventiva ou repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social e salvaguardar a integridade dos cidadãos...» Era ainda autorizada a prisão sem culpa formada, em flagrante delito e nos crimes consumados,

frustrados ou tentados, designadamente nos considerados «contra a segurança do Estado».

Os órgãos de soberania eram: o Chefe de Estado (Presidente da República), o Governo, a Assembleia Nacional e os Tribunais. O Chefe de Estado era eleito para um mandato de 7 anos por sufrágio directo. Este sistema de designação duraria até à revisão de 1959, altura em que foi adoptado o método de eleição indirecta — no seguimento do grande abalo sofrido pelo regime em virtude do êxito da candidatura em 1958 do general Humberto Delgado.

Apesar de o Presidente deter poderes significativos, como os de nomear e exonerar o Presidente do Conselho e os Ministros, de dissolver a Assembleia Nacional ou de conferir a esta poderes constituintes, «o longo consulado do Dr. Oliveira Salazar na Presidência do Conselho deslocou, no dizer de Marcello Caetano, para este cargo a chefia efectiva do Governo e reduziu a Presidência da República a uma magistratura representativa e eventualmente arbitral»³. Junto do Chefe de Estado foi criado um Conselho de Estado composto por membros natos e 10 vitalícios — que teve pouca intervenção na vida constitucional.

No tocante ao Governo, este era chefiado pelo Presidente do Conselho de Ministros, único responsável pela política geral perante o Presidente da República, não dependendo dos votos da Assembleia Nacional, onde o Governo não tinha de comparecer para prestar contas ou ser responsabilizado. Nas faltas e impedimentos do Presidente da República era o Presidente do Conselho que o substituíra. Ainda segundo Marcello Caetano, a íntima ligação das duas magistraturas permitia designar o sistema como de «presidencialismo bicéfalo» na sua concepção, ainda que na prática devesse ser caracterizado como de «presidencialismo de Primeiro-Ministro».

A Assembleia Nacional começou por ser constituída por 90 deputados, eleitos em lista única. Na revisão de 1945 ocorreu um aumento para 120 deputados, tendo havido uma distribuição por círculos eleitorais — distritos na metrópole e províncias nas colónias. Em 1959, o número passaria a 130. O Colégio Eleitoral era, porém, reduzido, apesar dos vários, mas tímidos alargamentos, e não existia uma fiscalização independente da legalidade e regularidade das votações.

As principais funções da Assembleia Nacional — cuja legislatura era de quatro anos — prendiam-se com a fiscalização política do Governo

³ *História Breve*, cit., p. 103.

e da Administração, com especial incidência para as Contas Públicas; e com a votação de leis por iniciativa do Governo ou dos deputados. Na prática, porém, o poder legislativo foi exercido basicamente pelo Governo.

Junto da Assembleia Nacional, existia a Câmara Corporativa, concebida como órgão consultivo para a feitura das leis, mas que podia ser também consultada pelo Governo — faculdade que os Executivos, aliás, desprezaram. A Câmara era constituída por procuradores representativos das Corporações, das autarquias locais, da Igreja Católica, da Universidade, dos institutos de ensino e cultura, das instituições de assistência e da Administração Pública. Funcionava por secções e subsecções que emitiam pareceres em nome da Câmara.

30. A Constituição de 1933 foi objecto de várias revisões. Antes do mais, em diversos pontos de pormenor, entre 1935 e 1938 (Leis n.ºs 1885, de 23 de Março de 1935; 1910, de 23 de Maio de 1935; 1945, de 21 de Dezembro de 1936; 1963, de 18 de Dezembro de 1937; e 1966, de 23 de Abril de 1938). Depois do final da Guerra, nova revisão teve lugar com especial incidência para a matéria respeitante à Assembleia Nacional (Lei n.º 2009, de 17 de Setembro de 1945). Em 1951 foi incorporado o Acto Colonial, tendo sido feitas alterações e ajustamentos na especialidade (Lei n.º 2048, de 11 de Junho de 1951). Em 1959, como vimos, a eleição do Presidente da República passou a ser feita indirectamente, por colégio restrito (Lei n.º 2100 de 29 de Agosto de 1959). Por fim, em 1971, na fase terminal do regime e sendo já Presidente do Conselho o Prof. Marcello Caetano («Primavera marcelista» — 1968-74) procedeu-se a uma tímida revisão, pela qual, no domínio económico, se passou a referir a concorrência, o bem-estar e o desenvolvimento, admitindo-se, no caso das colónias, a designação de Estados para as «províncias» onde o progresso social e a complexidade da Administração o justificassem.

Entre 1969 e 1971 manifestou-se activa na Assembleia da República a chamada «ala liberal», composta por elementos que reclamavam a abertura do regime — que tinham sido eleitos como independentes nas listas da União Nacional, graças à intervenção e ao empenhamento de José Guilherme de Melo e Castro. Nesse grupo avultaram as figuras de José Pedro Pinto Leite (prematuramente falecido num acidente na Guiné), Francisco de Sá Carneiro, Magalhães Mota, Miller Guerra e Francisco Pinto Balsemão, entre outros. O afastamento destes elementos em relação a Marcello Caetano começou a ser evidente aquando da revisão

constitucional — uma vez que foi clara então a inexistência de uma vontade política por parte do Presidente do Conselho no sentido da necessária democratização ⁴.

A Constituição de 1976. Antecedentes e Formação

31. Em 25 de Abril de 1974 um golpe de Estado militar de orientação democrática veio pôr termo ao regime inaugurado quarenta e oito anos antes por um outro movimento das Forças Armadas. As tendências modernizadoras que se tinham manifestado moderadamente na chamada «Primavera marcelista» viriam então a encontrar expressão plena. A *Revolução dos Cravos*, feita para tomar o Estado — coração da vida económica e social —, fez-se sob a tripla invocação da Democracia, do Desenvolvimento e da Descolonização. A democratização depressa se iniciou pela consagração prática dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, o que permitiu, desde logo, o reconhecimento das liberdades de expressão do pensamento, de imprensa, de associação e de reunião, de sindicalização, de contratação colectiva e a exigência de justa causa para os despedimentos de trabalhadores. Antes da eleição da Assembleia Constituinte, o chamado Processo Revolucionário em Curso (PREC), fruto da radicalização dos movimentos sociais e do Movimento das Forças Armadas (MFA), levou à adopção de diversas medidas de orientação socializante — sobretudo na sequência dos acontecimentos de 11 e 12 de Março de 1975. Foi nacionalizado todo o sector bancário e segurador e as empresas-chave dos grandes grupos económicos, bem como empresas situadas em sectores básicos, com especial destaque para a indústria e para os transportes — com excepção das empresas estrangeiras. Paralelamente, e a partir das ocupações de facto das grandes propriedades no Alentejo operadas em 1975, o Estado nacionalizou os

⁴ Sobre o tema da evolução do constitucionalismo português, além da *História Breve*, já citada, da autoria de Marcello Caetano, leia-se o *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* do mesmo autor nas suas sucessivas edições (6.^a ed., 1970), e de J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 4.^a ed., 1989, pp. 207 e ss., bem como de Lopes Praça, *Colecção de leis e subsídios para o estudo do Direito Constitucional Português* (1894) e de Trindade Coelho, *Manual Político do Cidadão Português* (1908).

prédios rústicos não pertencentes a produtores autónomos no Alentejo e em parte do Ribatejo e Beira Baixa, definindo a chamada «Zona da Reforma Agrária». Antes, já tinham sido tomadas medidas de arrendamento compulsivo das terras subaproveitadas, tendo sido alterado o regime do arrendamento rural.

Os poderes do Estado foram alargados quanto à intervenção em empresas privadas, podendo substituir, total ou parcialmente, a gestão privada. Em poucos meses, a face do País mudou radicalmente. Não houve, porém, as alterações estruturais, reclamadas pelos movimentos sociais ou nos principais documentos programáticos. Prevaleceu, sim, uma orientação voluntarista, de acordo com a qual o novo Portugal necessitava de um intervencionismo público socializante mesclado de basismo populista. De Março a Agosto de 1975, prevaleceu a orientação radical do Movimento das Forças Armadas. Para que houvesse eleições para a Assembleia Constituinte (25 de Abril de 1975), vencidas pelo Partido Socialista, houve necessidade da assinatura de um Pacto entre o MFA e os Partidos — definidor das principais linhas a que deveria obedecer a nova Lei Fundamental. Eram, no entanto, evidentes as reticências dos elementos mais marcantes dos órgãos revolucionários relativamente à democracia representativa... Desse pensamento é exemplo nítido o Documento-Guia da Aliança Povo-MFA, aprovado em 8 de Julho de 1975, no qual o MFA se considera como movimento de libertação nacional e onde se advoga um sistema de democracia directa.

32. Em 25 de Novembro de 1975 a sedição dos pára-quedistas da Base-Escola de Tancos, do Regimento de Artilharia de Lisboa e da Escola Prática de Administração Militar permitirá uma nova clarificação no curso dos acontecimentos. Chega ao seu termo o período de intensa agitação social e política, criando-se condições para a institucionalização do Estado de Direito. Nesse sentido, são solicitadas sugestões aos partidos políticos para uma revisão do Pacto celebrado com o MFA (17 de Dezembro), o que permitirá a assinatura de um segundo acordo entre o Conselho da Revolução e os principais partidos que ocorrerá a 26 de Fevereiro de 1976 e que irá permitir uma rápida aprovação do texto constitucional, a 2 de Abril, com os votos favoráveis de todos os partidos à excepção do Centro Democrático Social.

A nova Constituição foi inspirada por ideais democráticos e socializantes, consagrando, por via de um *compromisso complexo*, uma organização política, social e económica orientada, a um tempo, para a afirmação da democracia pluralista-representativa, assente no respeito dos

direitos e liberdades fundamentais, e para um objectivo histórico de maior justiça social e igualdade de oportunidades. Trata-se, pois, de um texto não neutro quanto à necessidade de transformações, no qual adquirem um elevado grau de concretização aspectos como os respeitantes ao conteúdo dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e a alguns princípios essenciais relativos à estrutura e funcionamento da economia e da sociedade.

33. Resultando de uma confluência dos princípios *liberal-democrático* e *socialista*, como as duas faces de Jano, e tendo sido elaborada num ambiente onde os valores de transformação e da mudança do sistema económico e social eram extremamente realçados por quase todos os intervenientes na formação da vontade constituinte, fácil é de compreender que a Constituição portuguesa tenha procurado consagrar um conjunto de princípios e normas orientados para a construção de um modelo de sociedade futura. Todavia, para o Doutor Jorge Miranda, «talvez nem seja correcto reduzir o compromisso à aglutinação de dois únicos princípios, porque ele foi múltiplo e diversificado»⁵. Para aquele professor, os direitos, liberdades e garantias e a democracia política resultam, da convergência entre o PS e o PPD (hoje PSD) e o CDS; o socialismo, da confluência PS, PPD e PCP; os aspectos colectivistas, do entendimento PS-PCP; o sentido personalista — PPD-CDS; os direitos sociais, a autogestão e o planeamento foram defendidos pelo PS; as autonomias regional e local e as garantias jurisdicionais, pelo PPD; a defesa das nacionalizações, a reforma agrária e as organizações populares de base pelo PCP e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a iniciativa privada pelo CDS.

Os vários contributos são evidentes e dão ao texto constitucional de 1976 uma configuração *poliédrica* e *aberta* que se tem adaptado bem à evolução da realidade. Num primeiro período que podemos autonomizar na vigência constitucional (1976-1982), além de ser mais nítida uma orientação programática socializante, há a referir uma separação de esferas de competência entre as instituições militares e civis — sequela do peso alcançado pelo Movimento das Forças Armadas no imediato pós-Revolução. Esta dicotomia traduzia-se na existência do Conselho da Revolução, que tinha competências próprias e determinantes em

⁵ A Constituição de 1976, *Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, p. 274.

matéria de Defesa Nacional, além de exercer funções de órgão fiscalizador da constitucionalidade das leis, para o que contava com um órgão de consulta — a Comissão Constitucional. Após a revisão constitucional de 1982 deu-se início ao segundo período da vigência da Constituição de 1976, decisivamente influenciado pelo sentido geral das primeiras alterações aprovadas pela Assembleia da República: foi, assim, extinto o Conselho da Revolução e institucionalizada a subordinação das Forças Armadas ao poder civil democrático, procedendo-se a uma redistribuição das competências do órgão extinto — que levou o então Presidente da República, general Ramalho Eanes, a considerar os seus poderes diminuídos, atenta a circunstância de ser até aí Presidente do Conselho da Revolução. Foi então criado o Tribunal Constitucional, e na Constituição Económica procedeu-se à atenuação de algumas fórmulas mais unilateralmente ideológicas. Com a revisão constitucional de 1989 deu-se início a um terceiro período na vigência constitucional dominado pela abertura económica, pelo fim da vigência do princípio da irreversibilidade das nacionalizações e pelo início do processo de reprivatização, a cem por cento, das empresas nacionalizadas após o 25 de Abril de 1974.

34. Até à revisão constitucional de 1989, a República definiu-se como «um Estado democrático baseado na soberania popular, no respeito e na garantia da expressão e organização democráticas, que tem por objecto assegurar a *transição para o socialismo mediante a realização da democracia económica, social e cultural e o aperfeiçoamento da democracia participativa*» (artigo 2.º). Complementarmente, no preâmbulo, ainda hoje constante da Lei Fundamental, referia-se, depois das alusões à independência nacional, aos direitos fundamentais dos cidadãos, à democracia e ao Estado de Direito democrático, a abertura do caminho «para uma sociedade socialista no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país livre, mais justo e mais fraterno». Todavia, nada permitia então fazer coincidir a noção constitucional de socialismo nem com uma necessidade do processo histórico, como o concebem os autores marxistas, nem como um conceito utópico, desenraizado e inútil. É certo que existia na palavra *socialismo* uma ideia de superação do sistema económico do capitalismo individualista, a qual não era, porém, prevista nos seus diversos passos concretos e no seu ritmo. Deste modo, a subordinação do poder económico ao poder político, a apropriação colectiva dos principais meios de produção e a intervenção democrática dos trabalhadores eram, ao lado dos direitos

e liberdades fundamentais e do pluralismo político, elementos caracterizadores do processo designado como de «transição para o socialismo».

Não existia, no entanto, uma definição constitucional de socialismo, o que não queria dizer que a referência não tivesse um sentido. Tinha-o: por um lado, ligado à ideia de justiça social e à criação de uma sociedade mais igualitária (falava-se, até 1989, no artigo 1.º de «sociedade sem classes», encarada como aquela onde houvesse igualdade de oportunidades), e, por outro, à democracia política, económica e social, que se visava através do respeito da Constituição.

A inexistência de um objecto de conteúdo dogmaticamente pré-definido permitia, porém, que, à luz da Constituição, pudessem ser postas em prática, no plano governativo, não só as concepções socialistas mas também as não socialistas — na base do princípio da alternância. Não existia, com efeito, qualquer limitação geral que impedisse a livre participação dos diferentes partidos políticos e correntes de opinião na vida democrática. Não competia, afinal, à Constituição definir programas de Governo. Portanto o objectivo teleológico do socialismo prendia-se, não a uma pré-definição fixista de um novo sistema fechado, mas sim à abertura de pistas para a criação de um sistema aberto de justiça, onde não houvesse desigualdade de oportunidades nem desrespeito pela dignidade da pessoa humana. Daí a necessidade da preservação dos direitos e liberdades fundamentais, da salvaguarda da alternância pacífica no poder, a partir da livre expressão da vontade popular pelo voto, e do primado da lei no Estado de Direito democrático.

Neste sentido, o socialismo deveria coincidir com a própria realização gradual da *democracia política, económica, social e cultural* (como continua hoje a dizer-se no artigo 2.º da Constituição). O objectivo constitucional confundia-se, pois, com a sua própria realização quotidiana. Presentemente, isso continua a ocorrer — uma vez que a Constituição não aceita um entendimento de «democracia realizada» ou «perfeita», apontando, sim, para a sua realização gradual, mas sempre «incompleta». Compreende-se, pois, que Eduardo Lourenço tenha afirmado: «Do socialismo e da sociedade que com ele se deva confrontar não há na nossa Constituição uma perspectiva clara, nem podia haver. Há, contudo, uma inspiração que banha todo o texto constitucional e em particular os consagrados à ordem económica e social. Os co-autores das diversas passagens da Constituição não tinham todos — nem de longe — a mesma ideia de uma sociedade socialista ou do que deva entender-se por transição para o socialismo. Assim, o mais claro (...) é relativo 'à maneira' como tal 'transição', por exemplo, deve ser

salvaguardada a maneira ‘pacífica’ e ‘pluralista’, diz a Constituição. Depreende-se, pois, que o socialismo imposto contra a vontade democrática expressa dos cidadãos é contrário ao espírito da nossa Constituição, como contrário lhe será também um regime que não assegure a diversidade de opiniões que normalmente se exprimem numa sociedade e a definem como democrática»⁶.

A Estrutura da Constituição de 1976. Os Princípios Fundamentais

35. A Constituição da República Portuguesa foi, como se disse, aprovada em 2 de Abril de 1976 e entrou em vigor a 25 de Abril do mesmo ano — tendo sido objecto de duas revisões constitucionais, em 1982 e em 1989. Presentemente, a Lei Fundamental tem 298 artigos, divididos do seguinte modo: *Princípios Fundamentais*; *Direitos e deveres fundamentais* — com três títulos (Princípios gerais, Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos e deveres económicos sociais e culturais); *Organização Económica* — com quatro títulos (Princípios gerais, Planos, Políticas agrícola, comercial e industrial, e Sistema financeiro e fiscal); *Organização do poder político* — com dez títulos (Princípios gerais, Presidente da República, Assembleia da República, Governo, Tribunais, Tribunal Constitucional, Regiões Autónomas, Poder Local, Administração pública e Defesa Nacional); *Garantia e revisão da Constituição* — abrangendo a fiscalização da constitucionalidade e a revisão constitucional; e as *Disposições finais e transitórias*.

Estamos perante uma Constituição programática, na linha da Constituição alemã de Weimar (1919) ou das Leis Fundamentais do pós-guerra — que apresenta objectivos teleológicos, ligados à criação do Estado Social e democrático e ao aperfeiçoamento de democracia política, económica, social e cultural. Tal explica simultaneamente as preocupações do legislador em pôr, por uma lado, a ênfase nos direitos, liberdades e garantias e na democracia pluralista e, por outro, nas transformações de índole económica, social e cultural. Trata-se, no fundo, de

⁶ Art.º «É ainda necessário sublinhar a responsabilidade das FA na democracia», in «O Jornal», 22 de Agosto de 1979.

uma estreita complementaridade entre os princípios da liberdade e da igualdade. Complementaridade orientada pelo primado da pessoa humana — que envolve a livre iniciativa e a solidariedade voluntária, a criatividade dos indivíduos e das comunidades.

36. Quanto aos *princípios fundamentais*, os legisladores constituintes começam por qualificar Portugal como uma «República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular, e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária» (artigo 1.º CRP), especificando que se trata de um «Estado de Direito democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais» — com o objectivo da «realização da democracia económica, social e cultural» e do «aprofundamento da democracia participativa» (artigo 2.º).

O Estado, subordinado à Constituição e fundado na legalidade democrática, baseia-se, assim, na *soberania popular*, é unitário e respeita os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração — prevendo a Lei Fundamental para os arquipélagos dos Açores e da Madeira a *autonomia regional*, que comporta a existência de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

37. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira (artigo 5.º). O território asiático de Macau mantém-se sob administração portuguesa até ao ano de 1999, momento em que haverá transferência de poderes para a República Popular da China, e rege-se por estatuto próprio (artigo 292.º). Por outro lado, Portugal continua ainda «vinculado às responsabilidades que lhe incumbem, de harmonia com o direito internacional, de promover e garantir o direito à autodeterminação e independência de *Timor-Leste*» (artigo 293.º, n.º 1).

38. No tocante às *relações internacionais*, a Constituição afirma que Portugal se rege pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, do direito dos povos à autodeterminação e à independência, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com outros povos no sentido da emancipação e do progresso da humanidade (artigo 7.º, n.º 1). Nesta linha, a Lei Funda-

mental preconiza expressamente a abolição «de todas as formas de imperialismo, colonialismo e agressão», o «desarmamento, geral, simultâneo e controlado» ou a «dissolução dos blocos político-militares», e reconhece o «direito dos povos à insurreição contra todas as formas de opressão, nomeadamente contra o colonialismo e o imperialismo» (artigo 7.º, n.ºs 2 e 3).

Saliente-se que são especialmente realçados os laços com os países de língua portuguesa, o empenhamento no «reforço de identidade europeia» e o «fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos» (artigo 7.º, n.ºs 4 e 5).

39. Quanto ao *Direito Internacional*, geral e comum, estipula-se que as suas normas e princípios fazem parte integrante do direito português. As convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram em Portugal após publicação oficial, desde que vinculem internacionalmente o Estado (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2). Isto, enquanto as normas provenientes dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal faça parte têm vigência directa na ordem jurídica interna, de acordo com o estabelecimento nos respectivos tratados de constituição (artigo 8.º, n.º 3 CRP).

40. São *cidadãos portugueses* aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional. De acordo com a *Lei da Nacionalidade* (Lei n.º 37/81 de 3 de Outubro), são *portugueses de origem* os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos em território português ou no estrangeiro se o progenitor português aí se encontrar ao serviço do Estado Português; os filhos de pai português ou de mãe portuguesa nascidos no estrangeiro, se declararem querer ser portugueses ou inscreverem o nascimento no registo civil português; os indivíduos nascidos em território português filhos de estrangeiros que aqui residam há, pelo menos, seis anos e não estejam ao serviço do respectivo Estado, se declararem querer ser portugueses; e ainda os indivíduos nascidos em território português quando não possuam outra nacionalidade. No caso dos filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira nacionalidade portuguesa, a aquisição da nacionalidade faz-se por mera declaração; os adoptados plenamente por nacionais portugueses também adquirem a nacionalidade. O estrangeiro casado com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do casa-

mento — persistindo os efeitos para os cônjuges de boa-fé mesmo no caso de declaração de nulidade ou anulação do casamento.

O Governo pode ainda conceder a nacionalidade por *naturalização* aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa, residirem há pelo menos seis anos em território português ou sob administração portuguesa, conhecerem suficientemente a língua portuguesa, terem idoneidade moral e civil e possuírem a capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência. Os requisitos de residência e do conhecimento da língua podem ser dispensados aos que tenham tido nacionalidade portuguesa, aos membros da comunidade de descendentes portugueses e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português.

Perdem a nacionalidade portuguesa os que sendo nacionais de outro Estado declarem não querer ser portugueses.

41. Um outro tema de âmbito geral que importa referir é o da *revisão constitucional*. Esta cabe na competência da Assembleia da República, «decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão» (artigo 284.º, n.º 1, CRP). Se, porém, o Parlamento deliberar por maioria de quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções, pode assumir os poderes de revisão constitucional a qualquer momento (n.º 2 do cit. artigo). A iniciativa tem de caber sempre aos Deputados — e, uma vez apresentado um projecto de revisão, todos os outros, para serem considerados, têm de ser apresentados no prazo de trinta dias.

Qualquer alteração à Constituição, para ser aprovada, exige a votação de uma maioria qualificada de dois terços dos Deputados em efectividade de funções. Todas as alterações aprovadas são reunidas numa única lei constitucional — cuja promulgação não pode ser recusada pelo Presidente da República.

Uma lei de revisão não pode ser aprovada na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência — o que pretende evitar «golpes de Estado constitucionais». Quanto ao conteúdo das suas alterações, a Constituição fixa limites materiais a respeitar pelas leis de revisão. Trata-se de uma enumeração de catorze pontos, donde constam as seguintes questões: *independência nacional e unidade do Estado; forma republicana do Governo; separação da Igreja do Estado; direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; direitos dos trabalha-*

dores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais; coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista; sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional; pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos e o direito de oposição democrática; separação e interdependência dos órgãos de soberania; a fiscalização da constitucionalidade por acção e por omissão de normas jurídicas; a independência dos tribunais; a autonomia das autarquias locais e a autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira.

Antes da revisão constitucional de 1989 havia três pontos com formulação diferente da actual: em vez de *coexistência de sectores*, falava-se na *apropriação dos principais meios de produção e solos*; em lugar da existência de *planos*, referia-se a *planificação democrática*; e havia ainda a alusão, agora suprimida, à *participação de organizações populares de base* no exercício do poder local. Muito se discutiu sobre a possibilidade de introduzir alterações nos limites materiais aprovados pela Assembleia Constituinte. Prevaleceu, contudo, a ideia de que a revisão poderia abranger essa modificação, desde que a essência da democracia fosse respeitada. Não vingou, porém, a posição segundo a qual as matérias constantes do elenco de limites materiais poderiam ser objecto de alteração simultânea quer enquanto limites quer nos preceitos que directamente lhes diziam respeito. Só a revisão constitucional que se seguir à alteração dos limites pode alterar os preceitos em causa.

Os Direitos e os Deveres Fundamentais

42. A Parte I da Constituição aborda o tema dos direitos e deveres fundamentais — cuja colocação preliminar, relativamente à organização económica e à organização do poder político, traduz uma nítida opção pelo primado do Direito e da dignidade da pessoa humana. É neste contexto que tem de se compreender a afirmação dos princí-

pios da *universalidade* (todos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres constitucionais) e da *igualdade* («todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a Lei», não podendo ser prejudicados ou beneficiados em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social — cf. artigo 13.º, CRP).

Confirmando o especial cuidado posto nesta matéria, explicita-se que a interpretação dos preceitos da Constituição ou da lei sobre direitos fundamentais deve ser feita de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, expressamente referenciada no artigo 16.º, n.º 2 da Lei Fundamental. Acrescente-se que os preceitos respeitantes *a direitos, liberdades e garantias* são directamente aplicáveis às situações concretas, independentemente da lei ou de regulamento, vinculando entes públicos e privados. Tal regime é, aliás, extensível aos chamados «direitos fundamentais de *natureza análoga*» (p. ex. direito de propriedade privada — cf. artigos 17.º e 18.º, CRP).

Qualquer lei restritiva de direitos, liberdades e garantias tem de ser geral e abstracta e não pode ser rectroactiva, do mesmo modo que os órgãos de soberania não podem suspender o exercício dos direitos e liberdades, salvo nos casos de estado de sítio e de emergência, desde que respeitada a forma de declaração prevista na Constituição. A todos os cidadãos é assegurado o acesso ao direito à administração de justiça e aos tribunais, «não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos» (artigo 20.º, n.º 1). Está ainda expressamente reconhecido o *direito de resistência* relativamente «a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias» (artigo 21.º).

43. Para que os cidadãos possam fazer prevalecer «seus direitos ou defender os seus interesses atingidos por acções ou omissões dos poderes públicos» a Constituição criou o Provedor de Justiça — correspondente ao *Ombudsman* dos países escandinavos. Este tem o poder de dirigir aos órgãos competentes recomendações para prevenir e reparar injustiças, sem dispôr de poder decisório. O Provedor é um órgão independente, designado pela Assembleia da República, de quatro em quatro anos, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (Lei n.º 81/77 de 22 de Novembro).

44. Há um primeiro conjunto de direitos pessoais reconhecidos constitucionalmente, dentre eles avultando os direitos à vida (que envolve

a *proibição de pena de morte*), à integridade pessoal, à liberdade e à segurança, os limites para a prisão preventiva, a irretroactividade da lei criminal, os limites das penas e medidas de segurança, o *Habeas corpus* e as garantias de defesa no processo crime, a inviolabilidade do domicílio e da correspondência, a protecção dos cidadãos no tocante a dados constantes de ficheiros ou registos informáticos, a liberdade de expressão, informação, imprensa e meios de comunicação social, as liberdades de consciência, religião e culto, de criação cultural, de aprender e ensinar, de deslocação e de emigração, de reunião, manifestação e associação.

A extradição e a expulsão não são admitidas para cidadãos portugueses no território nacional. Não é ainda permitida a extradição, quer por motivos políticos quer por crimes a que corresponda pena de morte segundo o direito do Estado requisitante. É ainda garantido por razões humanitárias o *direito de asilo* a estrangeiros ou apátridas perseguidos ou ameaçados de perseguição, «em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana» (artigo 33.º).

45. Todos os cidadãos têm o direito de *participar* na vida política «e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermedio de representantes livremente eleitos» (artigo 48.º). Deste direito resultam outros, a começar no de sufrágio, atribuído a todos os cidadãos maiores de 18 anos, e a continuar nos direitos de acesso a cargos públicos, de constituir e participar em associações e partidos políticos, de petição e de acção popular.

O *direito de petição* permite a apresentação, individual ou colectiva, aos órgãos de soberania ou a outras autoridades de petições, reclamações ou queixas para defesa quer dos direitos dos peticionários quer da Constituição, das leis ou do interesse geral. O *direito de acção popular* permite, designadamente, a prevenção ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, contra a degradação do ambiente e da qualidade de vida ou contra a degradação do património cultural — abrangendo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização (artigo 52.º, CRP).

A Constituição prevê ainda o instituto do *referendo* — que só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional, que devam ser decididas pelo Parlamento ou pelo Governo, através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo. São os

cidadãos eleitores recenseados no território nacional que podem ser chamados a pronunciar-se directamente e a título vinculativo, através do *referendo*. A decisão sobre este cabe ao Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo. O *referendo* não pode incidir nem sobre matérias da competência política ou de reserva absoluta da Assembleia da República nem sobre questões e actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro. O *referendo* recairá sobre uma só matéria, «devendo as questões ser formuladas em termos de sim ou não, com objectividade, clareza e precisão» (artigo 118.º, n.º 4, CRP). Este tipo de consulta popular não pode ser convocado ou efectivado entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de deputados ao Parlamento Europeu. O Presidente da República deve submeter a fiscalização preventiva de constitucionalidade e de legalidade as propostas de referendo.

Os órgãos das autarquias podem, por seu lado, efectuar consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre matéria da sua competência exclusiva (artigo 241.º, n.º 3).

46. Além dos direitos de participação, são referidos os direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores — pedra angular do Estado social e democrático — entre os quais se prevêem: a garantia da segurança no emprego, o direito de criação de comissões de trabalhadores, a liberdade sindical, os direitos de associação sindical e de contratação colectiva. Isto, além da garantia do direito à greve e da proibição do *lock-out*.

Complementarmente, no título respeitante aos direitos e deveres económicos, sociais e culturais, são explicitados o direito ao trabalho para todos, bem como os direitos à justa retribuição do trabalho, à higiene, à segurança, ao repouso e aos lazeres.

47. Tendo em consideração que os Estados sociais contemporâneos se referem a sociedades complexas onde, para além das relações entre o capital e o trabalho, há que dar especial atenção a novos interesses e conflitos institucionalizados na sociedade e à existência de novos critérios distintivos dos grupos sociais, fácil é de compreender a aten-

ção especial dada pela Constituição portuguesa aos direitos respeitantes aos consumidores, à livre iniciativa económica ou à propriedade privada. Isto além dos direitos e deveres sobre a Segurança Social, a saúde, a habitação, o ambiente, a qualidade de vida, a família, a infância e a juventude, os deficientes ou a terceira idade. E sem esquecer os direitos culturais — desde a educação e a ciência à criação cultural ⁷.

⁷ Sobre a Constituição de 1976 há ampla bibliografia da qual nos permitimos destacar as seguintes obras de carácter geral: J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 1989; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2.ª ed., Vol. I, Coimbra, 1984, Vol. II, Coimbra, 1985; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 4 volumes, Vol. I, 3.ª ed., Coimbra, 1985; Vol. II, 2.ª ed., Coimbra, 1983; Vol. III, 1.ª ed., Coimbra, 1983; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição*, Braga, 1979. Além da já referida, temos outras Constituições anotadas: Isaltino de Moraes, J. M. Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *Constituição da República Portuguesa, anotada e comentada*, Lisboa, 1983; António Nadas, António Vitorino e Vitalino Canas, *Constituição da República Portuguesa. Texto e Comentários à Lei Constitucional n.º 1/82*, Lisboa, 1982. Quanto a obras colectivas saliente-se: *Estudos sobre a Constituição*, coord. de Jorge Miranda, 3 volumes, Lisboa, 1977, 1978, 1979; *Nos dez anos da Constituição*, org. de Jorge Miranda, Lisboa, 1986; *Portugal — O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, coord. Mário Baptista Coelho, Lisboa 1989.

3.

OS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

«Seendo no poboo cuidado notável por sua segurança e defensom da terra...»

FERNÃO LOPES, *Crónica de D. João I*, 1.^a p., cap. 2

48. O Estado de Direito consagrado pela Constituição portuguesa de 1976 tem no princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania um dos seus traços mais característicos. A democracia representativa assenta, assim, não só num sistema de freios e contrapesos no tocante aos poderes do Estado, mas também na «participação directa e activa dos cidadãos na vida política» (artigo 112.º, CRP).

Constituem órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais — sendo a respectiva formação, composição, competência e funcionamento definida na Lei Fundamental. Esta mesma orientação conduz a que o legislador constituinte tenha estipulado que «nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei» (artigo 114.º, n.º 2, CRP).

Vejamos como se configuram os órgãos de soberania.

Presidente da República

49. O Presidente da República é na Constituição portuguesa uma das «chaves de segurança» do sistema. Procurando evitar os defeitos e incapacidades do parlamentarismo, que produziram as mais perniciosas consequências na 1.^a República, os deputados constituintes de 1976 optaram por um sistema *semipresidencialista*, no qual o Presidente

— eleito por sufrágio directo e universal — detém não só funções representativas, mas também poderes que lhe permitem ser o garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas. Entre os poderes concretos avultam os de dissolver o Parlamento, de nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e de vetar diplomas da Assembleia da República e do Governo. A sábia composição de poderes representativos, moderadores e de estabilização tem tido como consequência que os Presidentes da República desde 1976, Ramalho Eanes e Mário Soares, têm sido chamados a desempenhar uma função de autêntica *barreira protectora* relativamente aos eventuais excessos das maiorias parlamentares ou dos Governos. Esta *barreira* constitui um elemento estável e com durabilidade no sistema — que, sobretudo desde 1986, tem sido encarado como um factor activo de solidariedade e de cooperação entre órgãos de soberania.

50. A eleição do PR para o mandato de 5 anos recai sobre o candidato que alcance mais de metade dos votos validamente expressos, exigindo-se segundo sufrágio no caso de nenhum dos candidatos obter o número necessário. A esta segunda volta concorrem os dois candidatos mais votados. Saliente-se que não é admitida a recandidatura para um terceiro mandato consecutivo ou durante os cinco anos seguintes ao termo do segundo mandato. A apresentação das candidaturas presidenciais não cabe aos partidos políticos mas sim aos cidadãos eleitores — num mínimo de 7500 ou num máximo de 15 000.

51. Na prática de actos próprios, compete, designadamente, ao Presidente: a promulgação ou o veto das leis, decretos-leis e decretos regulamentares, bem como a assinatura das resoluções da Assembleia da República que aprovam acordos internacionais, e dos restantes decretos do Governo; a decisão de submeter a *referendo* as questões de relevante interesse nacional; a declaração de estado de sítio ou do estado de emergência; o indulto e a comutação das penas; a faculdade de requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva de constitucionalidade ou a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas; a prática de actos relativos ao território de Macau segundo o respectivo estatuto (artigo 137.º, CRP). Isto, além do exercício das funções de Comandante-Chefe das Forças Armadas.

52. Quanto a outros órgãos, o Presidente dispõe, antes do mais, do poder de dissolver a Assembleia da República, ouvidos os partidos nela

representados e o Conselho de Estado. O Parlamento só não pode ser dissolvido nos seis meses posteriores à sua eleição e no último semestre do mandato do Presidente ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência (artigo 175.º). O PR pode ainda demitir o Governo e exonerar o Primeiro-Ministro. A dissolução do Parlamento apenas pode ocorrer quando tal se torne necessário para assegurar o *regular funcionamento das instituições democráticas* — sendo indispensável a audição do Conselho de Estado. O Chefe de Estado pode ainda presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro-Ministro lho solicitar (o que apenas ocorreu uma vez, em 1979, durante o V Governo Constitucional, presidido pela Eng.^a Maria de Lurdes Pintassilgo). Compete-lhe ainda, entre outros, o poder de marcar o dia das diversas eleições, com excepção das relativas às autarquias locais, convocar extraordinariamente a Assembleia da República, dirigir-lhe mensagens, nomear o Primeiro-Ministro, nomear e exonerar os membros do Governo sob proposta daquele, bem como os Ministros da República para as Regiões Autónomas, sob proposta do Governo e ouvido o Conselho de Estado; dissolver os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, por sua iniciativa ou sob proposta do Governo, ouvidos a Assembleia da República e o Conselho de Estado. O Chefe de Estado ainda nomeia e exonera, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, bem como os Chefes de Estado-Maior.

53. Nas *relações internacionais*, o Presidente da República nomeia os embaixadores, por proposta do Governo e acredita os representantes diplomáticos estrangeiros; ratifica os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados, declara a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e faz a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República.

54. Como se disse já, o Presidente da República tem o direito de *vetar* as leis da Assembleia da República e os decretos do Governo. No primeiro caso encontra-se previsto um prazo de 20 dias, a contar da recepção de qualquer decreto parlamentar para ser promulgado como lei, ou da publicação da decisão do Tribunal Constitucional que não se pronuncia pela inconstitucionalidade de norma dele constante, dentro do qual o Chefe de Estado ou promulga ou veta. A Assembleia da República pode, porém, confirmar a decisão anterior por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções — sendo neste caso o Presi-

dente obrigado a promulgar o diploma no prazo de oito dias a contar da recepção do diploma. É, porém, exigida a maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, no caso de diplomas referentes às seguintes matérias: eleições dos titulares dos órgãos de soberania, regime de referendo, organização funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, organização da defesa nacional, regime do estado de sítio e do estado de emergência; relações externas; limite entre os sectores de propriedade dos meios de produção e regulamentação das eleições para o Parlamento Europeu e dos demais actos eleitorais previstos no Constituição.

No caso dos decretos do Governo o Presidente dispõe de um prazo mais alargado — 40 dias — dentro do qual deve promulgar ou exercer o direito de veto.

55. O Presidente pode ainda requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva de constitucionalidade de qualquer norma integrante de texto que lhe tenha sido submetido para ratificação, promulgação ou assinatura. Esta apreciação deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data de recepção do diploma.

Se o Tribunal se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma inserida no diploma, este deverá ser vetado.

56. Junto do Presidente da República existe o *Conselho de Estado*, que não é só um órgão político de consulta, mas uma autêntica instância de concertação política, presidido pelo próprio Chefe de Estado e composto pelos seguintes membros: Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, Presidentes dos Regionais, antigos Presidentes da República eleitos na vigência da Constituição que não tenham sido destituídos do cargo, e ainda por cinco cidadãos designados pelo Presidente da República pelo período correspondente à duração do seu mandato e por cinco cidadãos eleitos pela Assembleia da República, de harmonia com o princípio da representação proporcional, pelo período correspondente à duração da legislatura. O Conselho de Estado tem tido uma função importante na vigência da Constituição de 1976. Pronuncia-se, nomeadamente, sobre a dissolução da Assembleia da República e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, sobre a demissão do Governo por acto do Presidente sobre a nomeação e exoneração dos Ministros da República para as regiões autónomas, sobre a decla-

ração da guerra e a feitura da paz — aconselhando o Presidente da República no exercício das suas funções, quando este o solicitar.

57. Como afirmam Alfredo Barroso e José Vicente de Bragança: «inserido num triângulo institucional, cujos outros vértices são a Assembleia da República e o Governo, o Presidente da República é um ponto de referência essencial da opinião pública, que o considera um poder moderador e arbitral, apto a intervir para pôr termo às crises políticas e garantir a estabilidade das instituições democráticas. Em períodos de crise, e, sobretudo, quando não exista uma maioria parlamentar absoluta e homogênea, o Presidente da República transforma-se no verdadeiro centro de gravidade do sistema político-constitucional, uma vez que é dele que depende, como recurso supremo, a decisão sobre a resolução das crises políticas» ¹.

Descrita muito sucintamente a panóplia de poderes constitucionais do Chefe de Estado, importa referir ainda o que o actual Presidente da República tem designado como «magistratura de influência». Trata-se, no fundo, de procurar agir sobre o quotidiano de uma forma mobilizadora e impulsionadora — quer defendendo e propondo grandes desígnios nacionais, quer mantendo um contacto permanente com as instituições, os partidos, os parceiros sociais, os agentes económicos, as comunidades científica e cultural ou as autarquias locais, designadamente nas «Presidências Abertas» — levadas a efeito desde 1986, por iniciativa do Presidente Mário Soares, e durante as quais este se tem fixado por algum tempo em diversas cidades ou regiões fora da capital para melhor conhecer os problemas locais.

Como único órgão de soberania uninominal e possuindo a legitimidade que lhe advém do sufrágio universal, o Presidente da República tem no sistema português função moderadora e de estabilização — apontando a prática constitucional desde 1976 para uma «alternância pendular» de influência entre as vertentes presidencial e parlamentar, consoante as circunstâncias. Daí falar-se, ao caracterizar o sistema, ora em *semipresidencialismo* ou em *parlamentarismo racionalizado*. Não tem havido, porém, coincidência entre as maiorias parlamentar e presidencial, o que tem contribuído para reforçar o

¹ «O Presidente da República: função e poderes» in *Portugal — O Sistema Político e Constitucional*, cit., p. 321.

papel *moderador* do Presidente — que está longe de poder ser visto como figura puramente simbólica...²

A Assembleia da República

58. O Parlamento português é constituído por uma só câmara. A sua designação, Assembleia da República, foi proposta na Assembleia Constituinte pelo então deputado independente Carlos Mota Pinto. De acordo com a lei eleitoral, o número total de deputados é de 230 (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, com a redacção que foi dada ao artigo 13.º pela Lei n.º 18/90, de 24 de Julho). Os deputados representam todo o País e não os círculos por que são eleitos. Os círculos eleitorais do continente coincidem com as áreas dos distritos administrativos; há ainda dois círculos eleitorais nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em dois círculos, um abrangendo os países europeus e outro os demais e o território de Macau. Desde a revisão constitucional de 1989 que a lei pode determinar a existência de um círculo eleitoral nacional — o que ainda não acontece (artigo 152.º da CRP). São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores — salvas as restrições estabelecidas pela lei eleitoral «por virtude de incompatibilidades locais ou de exercício de certos cargos» (artigo 153.º) — por exemplo magistrados judiciais ou do Ministério Público, militares no serviço activo, diplomatas de carreira em efectividade de serviço. Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos.

² Sobre o tema, e além do texto já citado, pode ler-se: J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit.; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição-Anotada*, cit.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, cit., Vol. I; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, cit.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional*, cit., Vol. I; e ainda André Gonçalves Pereira, *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984; Isaltino Morais, José Mário Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *O Sistema do Governo Semipresidencial*, Lisboa, 1985; Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português, antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1984; Margarida Salema, *O Direito de Veto na Constituição de 1976*, Braga, 1980.

59. As candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, e as listas podem integrar cidadãos não inscritos nos partidos.

O sistema de representação usado para a eleição dos deputados é o proporcional, segundo a métrica mais alta de Hondt — e a lei não pode estabelecer uma percentagem de votos mínima para que um partido tenha assento na Assembleia. No Parlamento, os deputados que forem chamados a funções no Governo não podem exercer o mandato até cessarem tais funções, sendo substituídos pelos elementos que imediatamente se lhes seguirem nas listas e que tenham sido eleitos. A *substituição* é, aliás, possível quer em caso de impedimento temporário dos deputados quer por cessação do mandato. Os deputados gozam de imunidades parlamentares: não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício de funções; não podem ser detidos ou presos sem autorização da Assembleia, salvo por crime punível por prisão superior a três anos e em flagrante delito. A Assembleia é que decide se o deputado deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento de processo crime contra ele aberto.

A Assembleia da República tem a sua sede em Lisboa no Palácio de S. Bento — onde, aliás, funcionaram as Cortes na monarquia liberal.

60. Entre as competências da Assembleia da República, cabe referir antes do mais a, já aludida, de rever a Constituição.

Cabe ainda ao Parlamento aprovar os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, o estatuto do território de Macau; fazer leis sobre todas as matérias que não sejam reservadas ao Governo pela Lei Fundamental; conferir autorizações legislativas ao executivo; conceder amnistias e perdões genéricos; aprovar as leis das grandes opções dos planos e o Orçamento do Estado; e autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar operações de crédito público de prazo superior a um ano; aprovar convenções internacionais em matéria da sua competência reservada, tratados de participação em organizações internacionais, tratados de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras ou sobre assuntos militares; propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, bem como autorizar o Presidente a declarar a guerra e a fazer a paz e autorizar e confirmar a declaração de estado de sítio e do estado de emergência (artigo 164.º).

Naturalmente, que a Assembleia tem ainda importantes funções de fiscalização, sendo um dos «guardiães do cumprimento da Constituição e da Lei». Pode, assim, reapreciar os decretos-leis do Governo, que não sejam em matérias a este reservadas, para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração. Além disso, toma as contas do Estado e aprecia os relatórios anuais e finais dos planos (artigo 165.º).

Quanto a outros órgãos: testemunha a tomada de posse do Presidente da República, aprecia o programa do Governo, vota moções de confiança e de censura ao Governo. Ainda elege por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções: dez juizes do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, o Presidente do Conselho Económico e Social e os sete vogais do Conselho Superior de Magistratura (artigo 166.º).

A Lei Fundamental estabelece que determinadas matérias sejam da exclusiva competência da Assembleia da República — como, por exemplo, as relativas às eleições dos titulares dos órgãos de soberania e dos órgãos eleitos por sufrágio directo e universal, ao regime do referendo, à organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, à organização da defesa nacional, às associações e partidos políticos, às bases do sistema de ensino ou ao estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal (artigo 167.º).

Quanto a outro elenco de matérias, a Assembleia tem a competência exclusiva, mas pode conceder autorizações legislativas ao Governo. Estão neste caso, designadamente, as questões relativas a: direitos, liberdades e garantias; definição de crimes e penas e processo criminal; bases do sistema de segurança social e do sistema nacional de saúde; bases do sistema de protecção de natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural; criação de impostos e sistema fiscal; definição dos sectores de propriedade dos meios de produção; meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público, bem como de critérios de fixação de indemnizações; bases da política agrícola; organização e competência dos tribunais e do Ministério Público; regime dos serviços de informações e do segredo do Estado; e estatuto das autarquias locais...

61. O Parlamento aprova *leis constitucionais* (no caso de revisão da Lei Fundamental); *leis orgânicas* (no caso do regime das eleições dos titulares dos órgãos de soberania, do estatuto do referendo; da organização,

funcionamento e processo do Tribunal Constitucional; da organização da Defesa Nacional e do regime do estado de sítio e estado de emergência); *leis* (no exercício da competência legislativa); *moções* (de confiança ou de censura) e *resoluções* (p. ex. quanto a tratados). A iniciativa da lei compete aos deputados e grupos parlamentares — *projectos de lei* —, ao Governo e às Assembleias legislativas regionais — *propostas de lei*.

62. A Assembleia da República é totalmente renovada de quatro em quatro anos, designando-se como *legislatura* o período entre duas eleições. Cada *sessão legislativa* tem a duração de um ano e decorre de 15 de Outubro a 15 de Junho, podendo ser prorrogada. A Câmara pode ainda ser convocada extraordinariamente pelo Presidente da República para se ocupar de temas específicos. Fora do período de funcionamento da Assembleia, incluindo quando ela se encontra dissolvida, funciona a *Comissão Permanente* — presidida pelo Presidente da Assembleia da República e composta pelos Vice-Presidentes e por deputados de todos os partidos, de acordo com a respectiva representatividade. A Comissão Permanente acompanha a actividade do Governo e da Administração, promove a convocação da Assembleia, quando se torne necessário, prepara a abertura da sessão legislativa, podendo autorizar o Presidente da República a declarar o estado de sítio e o estado de emergência e a declarar a guerra e a fazer a paz.

Normalmente, há três reuniões plenárias por semana com uma ordem do dia pré-fixada e um período no qual podem ser suscitadas questões de política geral, à semelhança do que ocorre noutros parlamentos. A tendência é para que o trabalho das comissões assuma cada vez maior importância — sobretudo as comissões previstas no Regimento da Assembleia (como as de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias; Negócios Estrangeiros; e Economia, Finanças e Plano) mas também as comissões eventuais, que poderão ser de inquérito ou para qualquer outro fim determinado. Os Ministros têm direito de comparecer e de usar da palavra nas reuniões plenárias do Parlamento, podendo ser acompanhados ou substituídos pelos Secretários de Estado. Aliás, há reuniões específicas para que os membros do Governo possam responder a perguntas e pedidos de esclarecimento dos deputados. Os grupos parlamentares estão porém sujeitos a um limite regimental de perguntas — uma para cada conjunto de 25 deputados ou fracção que comporte o grupo. O Governo é livre de escolher as perguntas a que pretende responder.

63. Os deputados eleitos por cada partido ou coligação têm a faculdade de se constituírem em *Grupo Parlamentar* — que dispõe de direitos apreciáveis, desde os relativos à apresentação de moções de rejeição do programa do Governo e de moções de censura aos referentes à participação nas comissões da Assembleia, em função do número dos seus componentes, ou à possibilidade de provocar a abertura de dois debates em cada sessão legislativa sobre assuntos de política geral ou sectorial, por meio de interpelação ao Governo. Os grupos estão representados na Conferência de Líderes que se tornou um órgão da maior influência, uma vez que as suas resoluções condicionam o funcionamento do Plenário e o ritmo dos trabalhos parlamentares.

64. Se é certo que, pelo menos até às eleições de 19 de Julho de 1987, a instabilidade do sistema partidário se repercutiu negativamente na vida da Assembleia da República, não é menos verdade que a constituição de uma maioria absoluta de um só partido teve duas consequências significativas: por um lado, revelou-se uma natural predominância do Executivo na actividade legislativa, que antes apenas se tinha manifestado esporadicamente; por outro lado, a estabilização do sistema proporcionou a criação de algumas condições para dotar o Parlamento das estruturas de apoio indispensáveis à sua mais sólida institucionalização.

Ainda estamos longe do desejável, mas nota-se com maior intensidade a tendência para o equacionar das questões ligadas à reforma da Assembleia da República — envolvendo uma maior ligação dos deputados ao eleitorado (o que passa pela alteração da lei eleitoral), a criação de estruturas de apoio logístico, técnico e político aos parlamentares e um mais efectivo controlo parlamentar dos actos do governo.

65. Quanto a este último aspecto, afirma, aliás, António Vitorino que «a prática concreta do modelo comporta (...) sintomas de que a acção parlamentar em Portugal ainda atravessa uma fase de procura da sua própria identidade, de um adequado entendimento (e uso) dos mecanismos que constitucional e legalmente permitam controlo parlamentar da acção do Governo numa perspectiva de normal colaboração entre órgãos do poder político»³.

³ «O Controlo Parlamentar dos actos do Governo» in *Portugal — O Sistema Político e Constitucional*, cit., p. 386.

Estamos, afinal, perante um Parlamento que procura melhorar a imagem, ganhar prestígio e proeminência — o que exige a conquista de uma maior autonomia, deixando de ser mera câmara de eco das direcções partidárias ⁴.

Governo

66. «A condução da política geral do País» está confiada ao Governo — sede do poder executivo, que a Constituição qualifica ainda como «órgão superior da administração pública» (artigo 185.º da CRP).

O governo é composto pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros — com competências próprias — e por Secretários e Subsecretários de Estado, com competências delegadas pelos Ministros.

O número, a designação e as atribuições dos membros do Governo são variáveis — cabendo a sua definição aos decretos de nomeação e aos decretos orgânicos. Actualmente (1991) são os seguintes os Ministros:

Primeiro-Ministro

Ministro da Presidência

Ministro da Defesa Nacional

(tem como antecedentes os cargos da Guerra e da Marinha criados em 1736)

Ministro dos Assuntos Parlamentares

Ministro das Finanças

(1788, com a designação de Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda)

Ministro do Planeamento e da Administração do Território

Ministro da Administração Interna

(1736, com a designação de Secretário de Estado dos Negócios do Reino)

Ministro da Justiça

(1821)

Ministro dos Negócios Estrangeiros

(1736)

⁴ Sobre o tema leia-se: Gomes Canotilho; *Direito Constitucional*, cit.; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição-Anotada*, cit.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, cit., Vol. I, tema I; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, cit.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional*, cit., Vol. I; e ainda Manuel Braga da Cruz e Miguel Lobo Antunes, «Parlamento, partidos e governo — acerca de institucionalização política», in *Portugal — O Sistema...*, cit., pp. 351 e ss.; Rogério Soares, «Sentido e Limites da função legislativa no Estado contemporâneo» in Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa (coord.), *A Feitura das Leis*, in INA, 1986, Vol. II.

Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação

Ministro da Indústria e da Energia

Ministro da Educação

(1913, com a designação de Ministro de Instrução Pública)

Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

(1852, com a designação de Ministro das Obras Públicas)

Ministro da Saúde

Ministro do Emprego e da Segurança Social

Ministro do Comércio e Turismo

Ministro Adjunto e da Juventude

Ministro do Ambiente e Recursos Naturais

(Lista segundo o D. L. n.º 329/87, de 23 de Setembro, com a forma que lhe foi dada pelos DD. LL. n.ºs 253-A/88 de 18 de Julho, 401/88 de 9 de Novembro, 217/89 de 3 de Julho e 94/90 de 20 de Março — entre parênteses indica-se o ano da criação dos cargos mais antigos).

67. O Primeiro-Ministro dirige a política geral do Governo, coordena e orienta a acção de todos os Ministros, dirige o funcionamento do Executivo e as suas relações de ordem geral com os demais órgãos de Estado e informa o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa. Já os Ministros executam a política definida para os respectivos departamentos e asseguram as relações de carácter geral no âmbito dos seus Ministérios (artigo 204.º). O Primeiro-Ministro, os Vice-Primeiros-Ministros, quando os haja, e os Ministros constituem o *Conselho de Ministros* — para cujas reuniões podem ser convocados os Secretários de Estado.

68. Ao Conselho de Ministros cabe a definição das linhas gerais da política governamental e da sua execução, a aprovação das propostas de lei e de resolução, dos decretos-leis, das convenções internacionais não submetidas à A. R. e a aprovação dos actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas (artigo 203.º).

Podem ser criados «Conselhos de Ministros especializados em razão da matéria» (artigo 187.º, n.º 2) com competência atribuída por lei ou delegada pelo Conselho (artigo 203.º, n.º 2). Tradicionalmente, o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos assume uma especial importância.

O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República ouvidos os partidos representados na Assembleia da República. Segundo a Constituição, o Chefe de Estado tem de ter «em conta os resultados eleitorais» (artigo 190.º, n.º 1) — fórmula não rígida que concede um significativo espaço de manobra ao Presidente. Os Ministros e restantes

membros do Governo são nomeados também pelo Presidente da República, por proposta do Primeiro-Ministro.

Sempre que haja demissão do Governo, o Primeiro-Ministro que cessa funções é exonerado na data da nomeação e posse do seu substituto. Entre a data da demissão do Governo e a exoneração do Primeiro-Ministro, bem como antes da apreciação do programa pela Assembleia da República, o Executivo «limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos» (artigo 189.º, n.º 5).

69. Uma das chaves do sistema semipresidencial (que alguns preferem designar, como se disse, de parlamentarismo racionalizado) está na responsabilidade do Governo, conjuntamente, perante o Presidente da República e a Assembleia da República. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente e, «no âmbito da responsabilidade política do Governo», perante o Parlamento (artigo 194.º, n.º 1); enquanto os Ministros, além da responsabilidade política do Governo perante a Assembleia, são responsáveis em face do Primeiro-Ministro. Os Secretários e Subsecretários de Estado respondem, por sua vez, perante o Chefe do Governo e o respectivo Ministro. No caso de haver procedimento criminal contra um membro do Governo, com acusação definitiva, a Assembleia decide se aquele deve ser suspenso para prosseguimento do processo — salvo se estiver a incorrer em crime punível com pena de prisão superior a três anos.

70. Quanto à apreciação do Programa de Governo (documento donde constam as principais orientações políticas e medidas a adoptar), encontramos um outro importante elemento revelador do sistema de equilíbrio Presidente/Parlamento. O programa do Governo é submetido à apreciação da Assembleia, através de uma *declaração do Primeiro-Ministro*, a qual deve ter lugar no prazo máximo de dez dias depois da sua nomeação. O debate não pode durar mais de três dias e, até ao seu fecho, está previsto o exercício por qualquer grupo parlamentar da faculdade de propor a rejeição do programa do Governo ou, por iniciativa do Executivo, de solicitar a aprovação de um voto de confiança. Trata-se apenas de uma faculdade. O Governo para obter a legitimação parlamentar não necessita, assim, de ver votado o seu programa. Basta que ele não seja rejeitado — o que, aliás, só ocorre se a moção negativa obtiver a maioria absoluta de votos dos Deputados em efectividade de funções.

Fora do momento da apreciação do seu programa, o Governo pode solicitar ao Parlamento a aprovação de um voto de confiança — que incidirá ou sobre uma «declaração de política geral» ou «sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional» (artigo 196.º) —, do mesmo modo que a Assembleia pode votar moções de censura ao Executivo sobre a execução do programa ou assunto relevante, desde que a iniciativa parta de qualquer grupo parlamentar ou de um quarto de deputados em efectividade de funções. Em caso de uma moção de censura não ser aprovada, os seus subscritores não podem voltar a tomar iniciativa semelhante na mesma sessão legislativa. A não aprovação de uma moção de confiança e a aprovação de uma moção de censura pela maioria de deputados em efectividade de funções implicam a demissão do Governo. Como já se disse, o Presidente da República tem o poder de demitir o Governo, mas só o poderá fazer quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado cujo parecer não é vinculativo.

71. Ao Governo estão cometidas competências políticas, legislativas e administrativas. Na «zona política» encontramos a *referenda* de determinados actos do Presidente da República (designadamente a promulgação de leis, algumas nomeações ou a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência); a negociação e o ajuste de convenções internacionais, e a sua aprovação quando não seja da competência parlamentar; a apresentação de propostas de lei e de resolução da Assembleia da República; a proposta ao Presidente da República de referendo sobre questões relevantes de interesse nacional; a pronúncia sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência; a proposta ao Chefe de Estado da declaração de guerra ou de feitura da paz e a apresentação ao Parlamento das Contas do Estado. No exercício de funções legislativas o Governo faz decretos-leis — em matéria não reservada à Assembleia da República, salvo autorização no caso de reserva relativa, ou em desenvolvimento de princípios ou bases gerais contidos em leis. Note-se, porém, que tudo o que respeita à organização e funcionamento do Governo é da sua exclusiva competência.

72. No domínio administrativo, o Governo elabora os planos com base nas grandes opções aprovadas pelo Parlamento; faz executar o Orçamento; faz regulamentos; dirige os serviços e a actividade da administração directa do Estado e exerce poderes de superintendência e tutela sobre as entidades públicas a que estes se apliquem.

73. No sistema português, assente no já referido triângulo de equilíbrio e partilha de poderes, tem-se verificado nos últimos anos, com a existência (desde 1987) de uma maioria parlamentar homogénea de um só partido, um tendencial predomínio do Executivo em relação ao Parlamento. Tal tendência é, no entanto, atenuada pelo facto de o Presidente da República não ser originário do partido do Governo (PSD), mas sim de provir do maior partido da oposição (PS), de que foi fundador o líder carismático. A existência de uma maioria parlamentar homogénea tem, porém, sido responsável por um certo apagamento dos «poderes activos» do Presidente — por virtude das circunstâncias e não por qualquer redução constitucional dos seus poderes. O Governo e a sua maioria parlamentar ganharam, assim, proeminência — constituindo a «solidariedade institucional» garantida pelo Presidente da República um factor adicional de estabilidade do regime. Noutras circunstâncias, a «geometria variável» subjacente ao modelo constitucional poderá levar ao reajustamento da relação de poderes entre os órgãos de soberania — em nome da eficácia e da estabilidade... ⁵.

Os Tribunais

74. Constitucionalmente, «os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo» (artigo 205.º, n.º 1, CRP). Os tribunais constituem uma peça essencial na arquitectura do Estado de direito, cabendo-lhes defender direitos e interesses legalmente protegidos, salvaguardar a legalidade democrática e dirimir conflitos.

⁵ Sobre o tema leia-se: J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit.; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição-Anotada*, cit.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, cit., Vol. I, tema I; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, cit.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional*, cit., I; e ainda André Gonçalves Pereira, *Semipresidencialismo*, cit.; Francisco Lucas Pires, «O Sistema de Governo: a sua dinâmica» in *Portugal — O Sistema Político*, cit., pp. 291 e ss.; Isaltino de Moraes, J. M. Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *O Sistema...*, cit.; Luís Salgado de Matos, «L'expérience portugaise des Régimes Semi-Présidentiels» in *Les Régimes Semi-Présidentiels* (dir. Maurice Duverger), Paris, 1986; Manuel de Lucena, *O Estado da Revolução*, Lisboa, 1978; Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo...*, cit.; Pedro Santana Lopes e J. M. Durão Barroso, *O Sistema de Governo e o Sistema Partidário*, Lisboa, 1980.

Como afirma Laborinho Lúcio, «ao estabelecer a lei constitucional de forma expressa que os tribunais administram justiça *em nome do povo*, não só deixou clara a resposta à questão da titularidade originária daquele valor fundamental, como marcou o carácter representativo da função judicial que, por se não revestir de formas institucionais de controlo, nem por mecanismos jurídicos de transferência de poderes, repousa, essencialmente, na natureza ética da própria representação».

75. O sistema judiciário português está organizado do seguinte modo: existe um Tribunal Constitucional, ao qual «compete especificamente administrar a justiça em matéria jurídico-constitucional» (artigo 223.º, CRP) e além deste há o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância; o Supremo Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos e fiscais; o Tribunal de Contas e os tribunais militares.

O Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, apesar de a Lei Fundamental salvaguardar expressamente que esta qualificação é feita sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional. Compõem-no presentemente 41 juízes-conselheiros, distribuídos por 4 secções (2 cíveis, 1 criminal e 1 social) (cf. D. L. n.º 214/88 de 17 de Junho).

Os tribunais de primeira instância são, por via de regra, os tribunais das comarcas ou os tribunais com competência específica (varas cíveis, juízos criminais, juízos cíveis, juízos correcionais, juízos de polícia e tribunais de pequenas causas) e os tribunais com competência especializada (instrução criminal, família, menores, trabalho, execução de penas e marítimos).

Os tribunais de círculo — divisão intermédia entre a comarca e o distrito judicial — funcionam em regra como tribunais de júri ou como tribunais colectivos. Nos tribunais dos círculos de Lisboa e do Porto funcionam juízos de competência específica.

Os tribunais de segunda instância são os *Tribunais da Relação* — que correspondem aos distritos judiciais: Lisboa, Porto, Coimbra e Évora.

A designação de tribunais judiciais cabe aos tribunais comuns, exercendo estes jurisdição em todas as áreas «não atribuídas a outras ordens judiciais» (artigo 213.º, n.º 1, CRP; cf. Lei n.º 38/87 de 23 de Dezembro).

Na hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, o *Supremo Tribunal Administrativo* é o órgão superior. Há ainda: os tribunais administrativos de círculo, os tribunais tributários de 1.^a instância, os tribunais aduaneiros, o Tribunal Administrativo de Macau; e o tribunal tributário 2.^a instância (cf. D. L. n.º 129/84 de 27 de Abril). O Supremo Tribunal Administrativo compreende 2 secções: de Contencioso Administrativo (1.^a secção), com 3 subsecções; de Contencioso Tributário (2.^a secção), com 2 subsecções. Compõem-no um Presidente, 27 juizes da 1.^a secção e 11 juizes da 2.^a secção. Nos tribunais administrativos e fiscais julgam-se acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os conflitos emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais» (artigo 214.º, n.º 3, CRP), avultando a impugnação contenciosa dos actos administrativos.

Quer o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça quer o Presidente do Supremo Tribunal Administrativo são eleitos pelos respectivos juizes de cada um desses tribunais superiores.

O julgamento dos crimes essencialmente militares cabe, por seu lado, à jurisdição dos tribunais militares — aos quais a lei atribui ainda competência para a aplicação de medidas disciplinares.

Já o *Tribunal de Contas*, que hoje constitui um autêntico tribunal, integrado, portanto, no poder judicial, gozando de independência e de exclusiva subordinação à lei, é qualificado constitucionalmente como «o órgão supremo de fiscalização» de legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe. O Tribunal dispõe de secções regionais dos Açores e na Madeira. Compete-lhe, basicamente, dar parecer sobre as Contas Geral do Estado e das Regiões Autónomas e efectivar a responsabilidade por infracções financeiras.

76. As audiências dos tribunais são, por princípio, públicas, salvo se houver decisão em contrário do próprio tribunal devidamente fundamentada — «para salvaguarda da dignidade das pessoas e de moral pública ou para garantir o seu normal funcionamento» (artigo 209.º, CRP).

Prevê-se a existência de *júri* nos tribunais criminais — o qual será composto pelos juizes do tribunal colectivo e pelos jurados. O *júri* intervém no julgamento dos crimes graves, *a requerimento* da acusação ou da defesa, *não podendo* ser constituído no julgamento de crimes que tenham a ver com o *terrorismo*.

Prevê-se ainda a participação dos cidadãos através de *juizes sociais*, indicados a partir das listas de recenseamento eleitoral, que podem

intervir no julgamento de questões de trabalho, de infracções contra a saúde pública, de pequenos delitos, «ou outras em que se justifique uma especial ponderação dos valores sociais ofendidos» (artigo 210.º, n.º 2, CRP), p. ex. nos tribunais de menores.

77. Os juízes são inamovíveis e não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo nos termos previstos na lei. Não podem exercer outras funções públicas ou privadas, salvo a docência ou a investigação científica de natureza jurídica.

A nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juízes dos tribunais judiciais, assim como o exercício do poder disciplinar, estão atribuídos ao Conselho Superior de Magistratura (artigo 219.º, CRP). Nos tribunais administrativos e fiscais estas competências cabem ao respectivo Conselho Superior, havendo regras específicas fixadas por lei para os restantes tribunais.

O Conselho Superior de Magistratura, órgão que marca a ligação entre o autogoverno judicial e a vida democrática da comunidade, é composto por dois membros designados pelo Presidente da República, sendo um deles um magistrado judicial; por sete eleitos pela Assembleia da República e por sete juízes eleitos pelos seus pares de acordo com o princípio da representação proporcional. O Conselho é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Os membros do Conselho têm garantias idênticas às dos juízes. Na discussão e votação das matérias relativas ao mérito profissional e ao exercício da função disciplinar dos funcionários de justiça, podem estes fazer-se representar no Conselho através de eleição.

78. A representação do Estado nos tribunais, o exercício de acção penal e a defesa da legalidade democrática e dos interesses protegidos pela lei cabem ao *Ministério Público*. Os seus agentes são «magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei» (artigo 221.º, n.º 3 CRP).

O órgão superior do Ministério Público é a *Procuradoria-Geral da República* — presidida pelo *Procurador-Geral*, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, e compreendendo um Conselho Superior, onde estão representados os magistrados do Ministério Público e de que fazem parte membros eleitos pela Assembleia da República.

79. O Tribunal Constitucional, criado pela revisão constitucional de 1982, é composto por treze membros; dez designados pela Assembleia da República e três cooptados por estes. Seis dos seus membros são obrigatoriamente escolhidos entre juizes dos restantes tribunais — e os outros sete de entre juristas de mérito. O mandato dos juizes do tribunal constitucional é de *seis anos*. O Presidente é eleito pelos juizes que compõem o Tribunal.

Como tribunal competente para administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, cabe-lhe não só apreciar os casos em que esteja em causa a eventual violação de Lei Fundamental, mas também intervir em momentos especialmente melindrosos da vida das instituições democráticas. Estão neste caso: a verificação da morte e a declaração da impossibilidade física permanente ou dos impedimentos temporários do Presidente da República; a verificação de perda do cargo do Presidente da República; o julgamento em última instância da regularidade dos actos do processo eleitoral; a verificação da morte ou da incapacidade para o exercício da função presidencial de qualquer candidato a Presidente da República; a verificação da legalidade da constituição dos partidos políticos e suas coligações e respectivas denominações, siglas e símbolos; bem como a verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos referendos e das consultas directas aos eleitores a nível local.

O Tribunal Constitucional exerce a fiscalização preventiva, concreta e abstracta da constitucionalidade e da legalidade e aprecia a inconstitucionalidade por omissão.

A fiscalização preventiva pode ser requerida pelo Presidente da República — relativamente a qualquer norma constante de tratado internacional que lhe tenha sido submetido para verificação, de decreto da A. R. ou do Governo que lhe tenha sido enviado para promulgação como lei, ou como decreto-lei, ou de acordo internacional cujo decreto de aprovação lhe tenha sido remetido para assinatura (artigo 278.º, n.º 1). Os Ministros da República, nas Regiões Autónomas também podem fazer idêntico pedido quanto a diplomas que lhes sejam enviados para assinatura. Nestes casos a apreciação preventiva de constitucionalidade deve ser referida no prazo de *oito dias* a contar da data da recepção do diploma.

Depois da revisão constitucional de 1989, passaram também a poder requerer a apreciação preventiva de constitucionalidade o Primeiro-Ministro ou um quinto dos deputados à Assembleia da República em

efectividade de funções, mas apenas em relação a norma constante de decreto da Assembleia da República que tenha sido enviada para promulgação do Presidente da República como *lei orgânica* (artigo 167.º, CRP). Neste caso, o Chefe de Estado não pode promulgar o decreto sem que decorram 8 dias sobre a sua recepção ou sem que o tribunal se tenha pronunciado, no caso de a fiscalização ter sido requerida. O Tribunal Constitucional deve pronunciar-se no prazo de 25 dias, mas o Presidente da República pode encurtá-lo por razões de urgência (artigo 279.º, CRP).

Se o tribunal se pronuncia pela inconstitucionalidade, o Presidente da República ou o Ministro da República, consoante os casos, deverão vetar o diploma. O órgão donde este emanou deverá então expurgar a norma inconstitucional. A Assembleia da República poderá, no entanto, confirmar, por dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, a norma julgada desconforme com a Constituição.

Quanto à fiscalização concreta da constitucionalidade ou da legalidade, cabe recurso para o Tribunal Constitucional de determinadas decisões dos tribunais enumeradas no artigo 280.º da Lei Fundamental — designadamente: que recusem a aplicação de qualquer norma com o fundamento na sua inconstitucionalidade; que apliquem norma cuja inconstitucionalidade tenha sido suscitada durante o processo; ou ainda, que recusem a aplicação da norma constante de acto legislativo ou diploma regional, com o fundamento na sua ilegalidade por violação da lei com valor reforçado, do estatuto da Região Autónoma ou de lei geral da República; bem como que apliquem norma cuja ilegalidade haja sido suscitada durante o processo judicial, com os referidos fundamentos. O Ministério Público deve recorrer obrigatoriamente para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais que apliquem norma anteriormente julgada inconstitucional ou ilegal por aquele.

O Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, o Provedor de Justiça, o Procurador-Geral da República, um décimo dos deputados à Assembleia da República têm a faculdade de requerer a inconstitucionalidade ou a ilegalidade com força obrigatória geral — em sede de fiscalização abstracta. Nas Regiões Autónomas, os pedidos de declaração de inconstitucionalidade, baseados na violação de direitos das mesmas, ou os pedidos por violação do estatuto da respectiva região ou de lei geral da República, podem ser feitos pelos Ministros da República, Assembleias Legislativas Regionais, Presidentes dos Governos Regionais e um décimo dos deputados às assembleias regionais (artigo 281.º, CRP).

Quando uma norma tenha sido declarada inconstitucional ou ilegal em três casos concretos, o Tribunal Constitucional deverá apreciá-la e declará-la inconstitucional ou ilegal *com força obrigatória geral* — com efeitos, em princípio, desde a entrada em vigor da norma em causa (salvo se a norma violada for posterior), determinando-se a repristinação das normas que ela, eventualmente, tenha revogado. Ficam salvaguardados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal, e este pode ainda demilitar os efeitos práticos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade.

Ainda se prevê que, «a requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação do direito das Regiões Autónomas, dos presidentes das assembleias legislativas regionais», o Tribunal Constitucional se debruce sobre o não cumprimento da Constituição *por omissão* das medidas legislativas julgadas necessárias à efectivação das normas constitucionais (artigo 283.º, n.º 1, CRP) ⁶.

⁶ Sobre o tema leia-se: Álvaro Laborinho Lúcio, «O Sistema Judiciário em Portugal», *Povos e Culturas*, n.º 1, Lisboa, 1986; do mesmo autor, «O Poder Judicial na transição», in *Portugal — O Sistema Político*, cit., pp. 737 e ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit.; Vitalino Canas, *Introdução às Decisões de Provimto do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1984. Sobre fiscalização da constitucionalidade: J. J. Gomes Canotilho, «Direito, direitos: Tribunal, tribunais», in *Portugal — O Sistema...*, cit., pp. 901 e ss.; J. M. Cardoso da Costa, «O Tribunal Constitucional português: a sua origem histórica», in *Portugal — O Sistema*, cit; pp. 913 e ss.; Luís Nunes de Almeida, «O Tribunal Constitucional e o conteúdo, a vinculatividade e os efeitos das suas decisões», in *Portugal — O Sistema*, cit., pp. 941 e ss. Numa perspectiva histórica: Armindo Ribeiro Mendes, «O Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional na fiscalização da constitucionalidade das leis», in *Portugal — O Sistema*, cit., pp. 925 e ss.

4.

SISTEMA DE PARTIDOS, SISTEMA ELEITORAL

«O Brasileiro era a alma do partido governamental. O Tapadas capitaneava a falange do conselheiro. Pertunbas falava com todos, esfregando as mãos e sorrindo. O regedor passava com importância por entre os grupos, recomendava ordem e respeito às autoridades, e dava de olho aos cabos, seus subordinados, para que se não esquecessem de cumprir as instruções recebidas, votando no candidato ministerial».

JÚLIO DINIS, *A Morgadinha dos Canaviais*, 1868, XXX

O Sistema de Partidos em Portugal. Os Antecedentes e Situação Actual

80. As origens do sistema de partidos em Portugal coincidem com a implantação do constitucionalismo, sendo possível distinguir na sua evolução seis períodos: 1820-1851 — Génese do sistema; 1851-1891 — Rotativismo bipartidário; 1891-1910 — Multipartidarismo sem partido dominante; 1910-1926 — I República — Multipartidarismo com partido dominante; 1926-1974 — «Estado Novo», fase de «política sem partidos»; 1974-... — Multipartidarismo sem partido dominante, com diferentes cambiantes.

81. 1820-1851 — Génese do sistema — Como já vimos, ao analisarmos a evolução constitucional, este período foi extremamente conturbado, abrangendo uma significativa variedade de situações — desde a primeira e fugaz vigência da Constituição de 1822 à restauração constitucional (1842) da Carta, passando pela outorga desta por D. Pedro, pela reimplantação da Monarquia Absoluta, pelas lutas civis entre legitimistas e liberais, pela segunda vigência da Carta, pela aplicação transitória da Constituição de 1822 e pela aprovação da Constituição de 1838. O que caracteriza este primeiro período é o clima constante de confronto

político — primeiro entre defensores da ordem antiga e prosélitos do liberalismo, depois entre constitucionalistas e cartistas e, por fim, entre adeptos de Costa Cabral e seus detractores. O que está em causa é a existência de facções muito mais do que partidos organizados: «motiva-as (...) originariamente sobretudo o desiderato da conquista do poder pela força, não só com desrespeito dos mecanismos constitucionais vigentes, mas visando inclusive a sua substituição parcial ou total» — no dizer de Marcelo Rebelo de Sousa ¹.

É a partir da Convenção de Évora Monte (1834) que se começam a esboçar os primeiros partidos, ou mais rigorosamente os embriões destes. É assim nítido no campo liberal o terçar de armas entre, por um lado, uma corrente conservadora, que defendia a Carta Constitucional, a titularidade pelo Rei de poder constituinte, bem como a limitação do direito de sufrágio e um parlamentarismo mitigado; e, por outro, uma corrente democrática, às vezes mesmo republicanizante, defensora da soberania popular, do alargamento do direito de sufrágio e do parlamentarismo.

À Revolução de 1836 representou a vitória momentânea desta última linha. A pouco e pouco, porém, foi-se impondo durante a vigência da Constituição de 1838 o *partido ordeiro*, de que era figura proeminente Rodrigo da Fonseca Magalhães e que se foi aproximando progressivamente das posições de cartismo. Um antigo militante do setembrismo radical, convertido à «moderação», tornar-se-ia, contudo, determinante na condução política desta corrente. Tratou-se de António Bernardo da Costa Cabral, sob cujo impulso a Carta Constitucional foi restaurada no Porto em 1842, como já vimos. Iniciou-se então um período que poderia ter sido de grande criatividade no tocante à criação das infra-estruturas de que o País necessitava (pode dizer-se, aliás, que ocorreu então a preparação da fase «regeneradora») — não fora a orientação autocrática e o peso da especulação negociasta que conduziriam ao descontentamento popular, à luta acirrada de cabralistas com setembristas, aliados estes com ordeiros descontentes e até com antigos partidários de D. Miguel. As diferenças tornaram-se tão fundas que levaram à guerra civil, a *Patuleia* (1846-47), em que os partidos se tornaram autênticas forças em armas.

Por fim, a frente ampla anticabralista venceria em 1851, abrindo caminho ao pacto de regime que permitiu a Regeneração e o rotativismo.

¹ *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 155.

82. 1851-1891 — Rotativismo bipartidário — O velho *partido ordeiro*, cujos mentores se foram vendo afastados da ribalta política durante os consulados de Costa Cabral, viria a reconstituir-se em aliança com o setembrismo modérado, depois de 1851, sob a presidência do Marechal Saldanha e com a inspiração inicial de Alexandre Herculano. Abria-se então uma nova fase na vida partidária portuguesa. Na sequência do movimento da Regeneração, nascem duas forças políticas que irão alternar no governo da Nação: o *Partido Regenerador*, a que já fizemos referência, onde, além do Marechal Saldanha, Rodrigo da Fonseca, primeiro, e Fontes Pereira de Melo, depois, iriam assumir papel proeminente; e o *Partido Histórico* do Duque de Loulé e, depois, de Anselmo Braamcamp, força que não escondia simpatias pela herança liberal-progressista com raízes em 1820 e em 1836. Mas os tempos eram outros e as duas correntes entenderam-se suficientemente bem para garantir a durabilidade do sistema. Por exemplo, no reinado de D. Pedro V (1853-1861) foi o partido histórico que dispôs de maior presença governativa, graças à evidente simpatia do monarca, cabendo-lhe, assim, uma quota parte no êxito da política de melhoramentos que caracterizou a Regeneração, mas Fontes Pereira de Melo foi o Primeiro-Ministro mais duradouro. Fontes e Braamcamp viriam, aliás, a constituir-se em verdadeiros símbolos do regime.

Nos anos 60, os dois partidos institucionais coligaram-se no chamado *governo de fusão*, cuja política gerou grande descontentamento, que levou ao surgimento de um terceiro partido — o *Reformista* (do Bispo de Viseu e de Sá da Bandeira), que tinha como programa a moralização nacional e a reforma da Carta Constitucional. O novo partido teria, contudo, curta duração, vindo a fundir-se, pelo *Pacto de Granja*, com os *históricos*, o que deu origem ao *Partido Progressista* (1876). Aliás, em bom rigor, é entre 1876 e 1891 que vai ter lugar, de um modo institucionalizado, o *rotativismo* bipartidário, em que as eleições legitimavam *a posteriori* as escolhas do monarca de um ou do outro partido para governar.

Não teve, porém, o êxito esperado a orientação reformadora de Anselmo Braamcamp de injectar sangue novo no novo partido — designadamente através do contributo da corrente socializante da «Vida Nova», movimento de renovação da política e economia nacional, cujo principal animador foi o historiador Oliveira Martins. O líder progressista sobreviveu pouco tempo a essa tentativa — e o partido enleou-se (como o regenerador) no puro parlamentarismo, recuando

para posições de mera gestão do sistema e perdendo gradualmente influência social em benefício do Partido Republicano.

À semelhança do que ocorria na Europa, os partidos do constitucionalismo liberal estavam organizados em centros eleitorais locais, instalados nas sedes de distrito e em localidades importantes. A base do partido era constituída pelos chefes locais nos municípios e distritos. A Assembleia Geral do Partido reunia os delegados dos centros locais, ministros, antigos ministros, pares do Reino, deputados, actuais e antigos Governadores Civis. A Assembleia Geral elegia uma Comissão Executiva, mas era o chefe do partido que exercia o poder determinante, quer no Governo quer nas Cortes.

83. 1891-1910 — Multipartidarismo sem partido dominante —

De um lado, a indiferenciação dos partidos monárquicos, cada vem mais fechados sobre si próprios e sujeitos a uma pressão muito intensa do *fulanismo*; de outro, o peso crescente do republicanismo junto da opinião pública, designadamente nos meios urbanos — eis dois factores que influenciaram de forma decisiva a fase final da monarquia liberal. Acresciam as dificuldades financeiras ligadas à bancarrota de 1892 e a grande instabilidade política interna. Em 1901, João Franco Pinto Castelo Branco capitaneia a cisão do Partido Regenerador, criando o Partido Regenerador Liberal — que se propõe caçar votos no campo republicano, apesar da sua feição populista e autoritária. Por outro lado, José de Alpoim lidera em 1905 a «dissidência progressista» que se transforma em Partido em 1907. Quanto ao Partido Republicano, envolvendo uma apreciável militância de base, esse vai beneficiar de toda a agitação e falta de confiança nas instituições, adoptando duas tácticas complementares — a aposta numa alteração revolucionária e o empenhamento no jogo eleitoral — aliás com resultados importantes (de que é apenas um exemplo a vitória nas eleições para o município de Lisboa em Agosto de 1910). A pouco e pouco, as instituições monárquicas viram-se enfraquecidas, a legitimidade dos partidos dinásticos foi-se reduzindo — criaram-se, afinal, condições para que o projecto republicano pudesse vencer ².

² Sobre o tema: Vasco Pulido Valente, *As Duas Tácticas da Monarquia perante a Revolução*, Lisboa, 1974.

84. 1910-1926 — I República — multipartidarismo com partido dominante — Após a implantação da República em 5 de Outubro de 1910, o *Partido Republicano Português* — surgido do Centro Republicano Federal de Lisboa (1873), do Centro Republicano Federal (1878) e do Partido Republicano Unitário (1880) e reorganizado em 1891 — constituiu-se em autêntica *matriz* do novo regime político e do sistema de partidos. Dele saíram, aliás, todas as formações políticas republicanas.

Logo na Assembleia Nacional Constituinte surgiram três grupos em torno das três figuras mais proeminentes do novo regime: o Partido Republicano Português propriamente dito, que passou a adoptar a designação de *Democrático*, cerrou fileiras em torno de Afonso Costa, reivindicando a tradição jacobina e radical; o *Partido Evolucionista* nasceu pelo impulso de António José de Almeida e assumiu-se como força contemporizadora, liberal e tolerante; por seu lado, a *União Republicana* ou Partido Unionista deveu-se à iniciativa de Brito Camacho e foi sempre uma força política menos expressiva, quando comparada com as outras duas — representou invariavelmente as posições mais conservadoras do republicanismo. Os unionistas estiveram, aliás, ligados à génese de movimentos como os que conduziram às ditaduras de Pimenta de Castro (1915) e de Sidónio Pais (1917-18). Nos primeiros anos do regime, evolucionistas e unionistas estiveram aliados, formando o *bloco*, mas em 1916, com a entrada de Portugal na Guerra, o partido de António José de Almeida ligar-se-ia aos democráticos, constituindo a *União Sagrada*.

Cedo o Partido Democrático se afirmou como força dominante, e exerceu o poder durante um período muito mais duradouro do que qualquer das outras forças políticas. Obteve vitórias em quase todas as eleições realizadas no período de 1910-26 — com excepção das parlamentares de 1921. No dizer de Marcelo Rebelo de Sousa: «Tal como já acontecera durante a Monarquia Constituinte, um dos instrumentos jurídico-políticos privilegiados de perpetuação da predominância do Partido Democrático é o sistema eleitoral, no qual continua a prevalecer o modo de escrutínio de representação maioritária»³.

Se até 1917 prevaleceu um multipartidarismo circunscrito a três forças, a verdade é que depois desse ano — que corresponde ao início do interregno ditatorial de Sidónio Pais — vai surgir um multipartidarismo disperso. Durante o consulado sidonista, o Professor Egas Moniz

³ *Op. cit.*, pp. 172-173.

chefiou o efémero *Partido Centrista*, que se propunha ser a *trave-mestra* do novo regime presidencialista. Morto Sidónio, alguns membros desse partido, associados a antigos unionistas e a alguns evolucionistas (cujo líder tinha sido, entretanto, eleito Presidente da República) constituíram o *Partido Liberal*, de orientação conservadora. Isto, enquanto outros evolucionistas preferiram reunir-se no *Partido Popular*, de orientação mais à esquerda, mas menos expressivo.

No início de 1920, ocorreu uma importante dissidência no seio do Partido Democrático, em virtude de este não ter dado apoio a uma solução governativa saída das fileiras do próprio partido. Nasceu então o *Partido Reconstituente* de Álvaro de Castro.

A «noite sangrenta» de 19 de Outubro de 1921 — pavoroso ajuste de contas nunca esclarecido que ceifou as vidas de António Granjo, Machado Santos e Carlos da Maia — contribuiu para a constituição do *Partido Nacionalista*, fruto da fusão dos Partidos Liberal e Reconstituente. Tratava-se de tentar salvar a República através de uma congregação de esforços que permitisse o surgimento de uma alternativa ao Partido Democrático. Todavia, depressa começaram a revelar-se discordâncias profundas que conduziram em 1923 à formação do *Grupo de Acção Republicana* de Álvaro de Castro, de curta duração; e, nas vésperas do final do regime, à formação da *União Liberal Republicana* de Francisco Cunha Leal. Em maré de dissidências, o Partido Democrático também sofreria a cisão que conduziu à formação em 1924 do *Partido da Esquerda Democrática* de José Domingues dos Santos — o qual acusava a orientação do líder democrático António Maria da Silva de excessivamente conservadora e fechada às mudanças que estavam a ocorrer na sociedade.

À parte o Partido Democrático, que era indubitavelmente aquele que possuía maior implantação nacional, as restantes forças políticas não passaram ou de agremiações com influência local ou regional ou de meros grupos parlamentares. Estatutariamente, o partido era composto pelos filiados que elegiam as comissões políticas (nas paróquias, concelhos ou distritos). O Congresso era o órgão deliberativo máximo que reunia anualmente e o Directório era o órgão executivo que se encarregava da gestão corrente.

A pulverização política foi favorecida por uma legislação eleitoral que permitia o patrocínio de candidaturas para o Congresso por entidades não partidárias — como foi o caso da *União dos Interesses Económicos*, organização empresarial, que, por exemplo, tinha seis deputados e três senadores no Congresso da República em 1926.

85. 1926-1974 — «Estado Novo» ou fase de «política sem partidos» — «Política sem partidos» — eis como, eufemisticamente, o regime saído da ditadura militar implantada em 1926 apresentava o monolitismo. Para Marcelo Rebelo de Sousa, a quem já recorremos diversas vezes na análise da evolução partidária portuguesa, a vigência da Constituição de 1933 corresponde a um sistema de partido liderante: «a característica fundamental deste tipo de sistema é a existência de uma força político-partidária que assume, no plano fáctico, um papel exclusivo na apresentação de candidaturas aos titulares dos órgãos de base nominalmente electiva»⁴. Apesar de a *União Nacional* (D. L. n.º 21 608 de 20 de Agosto de 1932) e a *Acção Nacional Popular* (1970) não se afirmarem como partidos políticos, mas sim, respectivamente, ou como «agrupamento duradouro visando participar no funcionamento das instituições», ou como entidade que procuraria «desenvolver e difundir os seus princípios e fazê-los vingar na administração pública e no Governo», a verdade é que todos os candidatos oficiais a órgãos nominalmente electivos, a nível central e local, foram apresentados por tais organizações.

Partido liderante? Partido único, como prefere Manuel de Lucena⁵? Partido de Estado? Agrupamento duradouro? Na realidade, segundo a expressão de Oliveira Salazar, houve uma «política sem partidos» (que preferia, aliás, qualificar de «política *nacional* simplesmente» — cf. discurso inaugural da II Conferência da União Nacional, Porto, 1949). Esta contradição nos termos pressupunha uma lógica não-democrática, apesar de haver algumas entidades de estatuto ambíguo, não confundíveis com partidos, simplesmente toleradas, representativas de correntes de opinião (grupos monárquicos, associações republicanas). Reunindo ou não todos os requisitos de partido único, o certo é que a *União Nacional*, no seu período áureo, aproximou-se deles — constituindo-se em correia de transmissão do poder autocrático.

Até 1945, nas eleições para a Assembleia Nacional, apenas se verificou a apresentação de listas da União Nacional. Depois do final da Guerra, na sequência da derrota das potências do «Eixo» e da criação de um clima internacional favorável à democracia, surgiram diversas tentativas de apresentação de listas de oposição. Em virtude da falta de

⁴ *Op. cit.*, pp. 181-182.

⁵ *A Evolução do Sistema Corporativo Português — I — O Salazarismo*, Lisboa 1976, pp. 49-50.

neutralidade do Governo, tais candidaturas foram desistindo sistematicamente, praticamente só com excepção dos actos eleitorais de 1969 e de 1973, já depois do afastamento por doença de Oliveira Salazar e da sua substituição por Marcelo Caetano ⁶. Em 1969 apresentaram-se a CDE-Comissão Democrática Eleitoral, a CEUD-Comissão Eleitoral de Unidade Democrática e a CEM-Comissão Eleitoral Monárquica, e em 1973 a CDE foi a concorrente alternativa única à ANP, integrando elementos do Partido Comunista e do recém-formado Partido Socialista, cujos principais promotores tinham apoiado a CEUD quatro anos antes. Em ambas as ocasiões a oposição não obteve, porém, qualquer eleito.

Nas eleições presidenciais de 1935 e de 1942 existiu a candidatura única proposta pela UN — a do General António Óscar Fragoso de Carmona. Em 1949 apresentou-se, porém, contra o General Carmona um candidato da oposição, o General José Maria Norton de Matos, que desistiria, à boca das urnas, por falta de garantias para a realização do acto eleitoral. Em 1951, por morte de Fragoso Carmona, apresentaram-se dois candidatos oposicionistas — o Prof. Ruy Luís Gomes, que foi declarado inelegível, e o Almirante Quintão Meireles, que retiraria a candidatura, por falta de garantias mínimas de isenção no acto eleitoral. O candidato da *União Nacional* foi o General Francisco Higinio Craveiro Lopes, que viria a exercer o mandato até 1958. Neste último ano, as eleições presidenciais não contaram com a recandidatura de Craveiro Lopes, tendo o regime optado por uma candidatura de perfil menos interveniente — a do Contra-Almirante Américo Thomaz. Surgiram, porém, dois candidatos da oposição — o Dr. Arlindo Vicente e o General Humberto Delgado. O primeiro, apoiado pelo PCP, desistira a favor do segundo — figura originária do *Estado Novo*, que se incompatibilizara com o Presidente do Conselho. Delgado conseguiu abalar profundamente as bases do regime pela onda de entusiasmo que gerou. O candidato declarado vencedor foi o Almirante Thomaz, mas os resultados rigorosos nunca vieram a ser conhecidos. Foi a última eleição do Presidente da República formalmente directa na vigência da Constituição de 1933. Em 1965 e 1972, seria já um colégio eleitoral restrito a reeleger indirectamente Thomaz.

Durante o «Estado Novo», o sistema eleitoral para a Assembleia da República esteve sempre concebido de forma a manter a dominância

⁶ Nas eleições de 1953 uma lista da oposição, liderada por Cunha Leal, foi às urnas — sem eleitos.

ou o monopólio da União Nacional e, depois, da Acção Nacional Popular — quer por via do modo de escrutínio maioritário, quer pela regulamentação da capacidade eleitoral e pelas limitações para apresentação de candidaturas, quer, ainda, pelo método restritivo de recenseamento.

86. 1974-... — Multipartidarismo com diferentes cambiantes.

Em 25 de Abril de 1974, o Programa do Movimento das Forças Armadas previa a formação de associações políticas que seriam o embrião de futuros partidos políticos. Ainda que a legislação relativa a partidos apenas tenha surgido em Novembro de 1974 (D. L. 594/74 e 595/74 de 7 de Novembro), o certo é que depressa apareceram em grande número organizações reclamando-se de tal estatuto. A pouco e pouco, porém, veio a verificar-se a redução do número dos partidos, podendo fazer-se a seguinte enumeração sumária, atendo-nos apenas às forças que têm ou tiveram representação parlamentar.

87. *Os quatro partidos que têm assegurado sempre uma representação parlamentar, desde a Assembleia Constituinte de 1975, são:*

a) *Centro Democrático Social* — Partido de inspiração democrata-cristã, fundado em 1974 por Diogo Freitas do Amaral, Adelino Amaro da Costa, Basílio Horta e Xavier Pintado, entre outros. Foi um dos signatários das duas plataformas políticas firmadas entre o MFA e os partidos políticos (1975), não tendo, porém, participado nos Governos Provisórios (1974-76). Foi o único partido a votar contra o texto final da Constituição de 1976. Em 1978, celebrou um acordo político com o Partido Socialista, que permitiu viabilizar o II Governo Constitucional, o qual contou com a participação de militantes centristas. A partir de 1979, passaria a integrar, com o Partido Social-Democrata e o Partido Popular Monárquico, a Aliança Democrática, que obteve a maioria absoluta de mandatos nas eleições para a Assembleia da República de Dezembro de 1979 e de Outubro de 1980. Participou nos VI, VII e VIII Governos (1980-1983). Em Dezembro de 1980, o CDS ver-se-ia privado de um dos seus dirigentes mais marcantes, Adelino Amaro da Costa, então Ministro da Defesa Nacional, no brutal acidente de aviação que também vitimaria o Primeiro-Ministro, Francisco Sá Carneiro. Após o pedido de demissão de Freitas do Amaral, em finais de 1982, o partido foi dirigido por Francisco Lucas Pires e, em 1986, Adriano Moreira foi eleito Presidente do CDS. Diogo Freitas do Amaral regressou à liderança do partido em 1988 — depois de ter obtido, na qualidade de independente, 49% dos sufrágios na eleição presidencial de 1986, com o apoio do PSD e dos centristas.

b) *Partido Comunista Português* — O PCP foi fundado em 1921 com raízes na Federação Maximalista Portuguesa. De orientação marxista-leninista, manteve-se fiel ao longo da sua já longa existência aos princípios e à prática que presidiram à Revolução Russa de 1917 e à linha política prevalecente na União Soviética. Entre 1926 e 1974 foi perseguido e forçado à clandestinidade, primeiro sob a liderança de Bento Gonçalves, emergindo desde os anos 40 a presença de Álvaro Cunhal, grande reorganizador do Partido, ao lado de José Gregório ou de Júlio Fogaça. Sobretudo a partir de 1944 foi nítida a influência do PCP nas estratégias da oposição (congressos de 1944, 1946 e 1957) — desde o Movimento de Unidade Nacional Antifascista (MUNAF) ao Movimento Democrático Português (MDP-CDE, 1969, 1973), passando pelo Movimento de Unidade Democrática (MUD, 1945). Depois de 1974, o PCP participou nos seis Governos provisórios e foi a terceira força política mais votada na Assembleia Constituinte. Ao longo do processo revolucionário cobriu ou favoreceu alguns dos excessos radicais e chegou a manifestar, pela boca de alguns dos seus dirigentes, reservas quanto ao modelo de democracia representativa e pluralista que viria a ser consagrado na Constituição da República. A sua acção política tem-se desenvolvido na Assembleia da República (onde se tem mantido na oposição desde 1976), nas autarquias locais, na chamada «zona da reforma agrária», bem como no movimento sindical, mantendo elos fortes e estreitos com a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional (CGTP-IN). Desde 1977 tem integrado diversas coligações eleitorais: Frente Eleitoral Povo Unido (1977), Aliança Povo Unido (1978) e, presentemente, a Coligação Democrática Unitária, formada em 1987 e constituída pelo PCP e pelo Partido Ecologista «Os Verdes» e ainda por membros da Associação «Intervenção Democrática».

c) *Partido Socialista* — A fundação do Partido Socialista Operário Português remonta a 1875, sob proposta de Azedo Gneco, que contou com o apoio de José Fontana, Antero de Quental e Nobre da França. Em virtude da incipiente industrialização do País e da crescente influência conseguida pelo Partido Republicano Português nas duas últimas décadas do século XIX junto da pequena e média burguesia e do proletariado urbanos, os socialistas tiveram uma projecção limitada na sociedade portuguesa no fim do século passado e início deste. Desde cedo, porém, foram mantidas relações estreitas com o movimento socialista internacional. Por exemplo, no Congresso Socialista Internacional de Paris de 1900 foi o próprio Jean Jaurès que assegurou a representação portuguesa. Jean Jaurès, que visitaria Portugal em Julho de 1911,

dois anos antes da adesão do PSOP à II Internacional. Em 1919, o socialista Augusto Dias da Silva foi nomeado Ministro do Trabalho no Governo de Domingos Pereira. Depois da implantação da ditadura militar em 1926, o Partido perdeu a sua organização — apesar de se manter em actividade até 1933, data em que realizou em Coimbra a sua IV Conferência. Em 1942 surge o Núcleo de Doutrinação e Acção Socialista e dois anos depois é criada a União Socialista. Em 1945, o núcleo fundamental que funda o MUD-Movimento de Unidade Democrática é constituído por socialistas (José Magalhães Godinho, Gustavo Soro-menho, Manuel Mendes, Câmara Reys...). Em 1 de Maio de 1974, António Sérgio profere a «Alocução aos Socialistas» e em 1953 é constituída a Resistência Republicana e Socialista; em 1961 é publicado o Programa para a Democratização da República e em 1964 Mário Soares, Tito de Morais e Francisco Ramos da Costa criam a Acção Socialista Portuguesa (ASP). Em Março de 1968, Mário Soares, líder da ASP, é deportado para São Tomé por decisão do Governo de Salazar, donde regressará em Novembro do mesmo ano, já por decisão de Marcelo Caetano, que assumira a chefia do Governo. Nas eleições de 1969 a ASP promove as listas da Comissão Eleitoral de Unidade Democrática (CEUD), em Lisboa, Porto e Braga, que obtêm piores resultados do que a CDE. Em 1970 Mário Soares é forçado a exilar-se no estrangeiro e em Abril de 1973 a ASP transforma-se no Partido Socialista no Congresso de Bad-Munstereifel. Os seus membros concorrem às eleições desse ano nas listas da CDE com comunistas e independentes. Depois de 1974, o PS, sob a liderança de Mário Soares, participou em cinco dos seis governos provisórios, sendo o partido mais votado nas eleições para a Assembleia Constituinte (1975), onde dipôs de uma maioria relativa. Volta a obter o primeiro lugar nas eleições gerais de 1976. Em 1974 e 1975, durante a revolução, demarcou-se claramente do Partido Comunista, quer a propósito da «unicidade sindical», onde se destacou Salgado Zenha na denúncia da hegemonização do movimento dos trabalhadores pelo PCP, quer a propósito da intransigente defesa do pluralismo e das liberdades fundamentais. Em 1976, o PS apoiou a candidatura de Ramalho Eanes à Presidência da República — que viria a sair vencedora — e em 1980 a recandidatura — então com a demarcação pessoal de Mário Soares. O líder socialista foi Primeiro-Ministro em três períodos (1976-77, governo minoritário, apenas com o apoio do PS; 1978, maioritário, com o apoio do PS e do CDS; 1983-85, maioritário, acordo PS-PSD). Tal como entre 1978 e 1983, depois de 1985 o PS tem estado fora do Governo, sendo o primeiro partido da oposição parlamentar. Nas eleições gerais

de Outubro de 1985 sofreu um duro revés, baixando a sua votação para 20%, em virtude da política de austeridade posta em prática pelo governo do «bloco central» (PS-PSD). Em Fevereiro de 1986 o líder histórico do partido Mário Soares, viria, porém, a ser eleito Presidente da República com o voto de toda a esquerda, batendo na segunda volta o candidato comum do PSD e do CDS, Diogo Freitas do Amaral. Como Secretário-Geral do PS, Vítor Constâncio sucedeu a Soares em 1986, vindo a renunciar ao cargo em Outubro de 1988. Sucedeu-lhe Jorge Sampaio, sufragado no Congresso de Janeiro de 1989 — o qual nesse mesmo ano viria a ser eleito Presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

d) Partido Social-Democrata — PPD/PSD — Em Maio de 1974, três membros da antiga «Ala Liberal» na Assembleia Nacional marcelista, Francisco Sá Carneiro, Joaquim Magalhães Mota e Francisco Balsemão, anunciaram a fundação do *Partido Popular Democrático*, que adoptava o lema «Social-Democracia para Portugal» e se propunha realizar uma política de centro-esquerda para o País. Entre os seus membros originários contam-se católicos que se tinham destacado na oposição ao regime autoritário, republicanos históricos e «socialistas humanistas». O PPD participou, tal como o PS, em cinco dos governos provisórios. Foi o segundo partido mais votado para a Assembleia Constituinte e para a primeira legislatura da Assembleia da República (1976). Votou favoravelmente a Constituição de 1976, com o PS, e PCP e o MDP/CDE. Francisco Sá Carneiro desde cedo afirmou-se como o líder histórico do partido. Em 1975, em virtude de ausência forçada no estrangeiro por motivos de saúde, foi substituído na liderança do PPD por Emídio Guerreiro, velho militante da oposição e próximo de Humberto Delgado depois de 1958. Ainda em 1975, o PPD conhece um primeiro período agitado da sua vida e uma cisão importante no Congresso de Aveiro, no qual abandonam as hostes o próprio Emídio Guerreiro, Jorge Sá Borges e Carlos Mota Pinto, entre outros, por discordâncias de índole política e estatutária com Sá Carneiro. Este dirigiria o partido na oposição em 1976 e 1977. O PPD apoiou em 1976 a candidatura do General Ramalho Eanes à Presidência da República, com o PS e o CDS. Em 1977 adoptou a nova designação de Partido Social-Democrata. Ainda nesse ano, Sá Carneiro abandona, porém, inesperadamente a liderança do partido, por considerar a orientação política dos seus companheiros de direcção demasiado conciliadora com o PS e com Ramalho Eanes. Estava em causa a necessidade de pôr termo a um «impasse» — na expressão do próprio Francisco Sá Carneiro — em que viveria a vida política nacional e que exigia não só a constituição de um bloco alternativo em

relação ao pólo protagonizado pelo PS, mas também a luta pela alteração do «sistema político». A liderança do Partido foi então assegurada, em 1977 e no princípio de 1978, por António Sousa Franco, um jovem professor de Direito, que renunciaria ao cargo por falta de condições para o exercer. Sá Carneiro regressa em 1978, atacando com vigor a ambiguidade do então Presidente da República, o peso do poder político-militar e as orientações estatizantes dos socialistas. A crítica vai tornar-se progressivamente mais contundente a partir do momento em que o Chefe de Estado inicia as experiências de governos de «iniciativa presidencial» — Nobre da Costa, 1978; Mota Pinto, 1978-79; e Maria de Lourdes Pintasilgo, 1979. Em Abril de 1979, tem lugar nova cisão no Partido, que leva ao abandono de 37 deputados, que continuarão no Parlamento como independentes (Sousa Franco, Magalhães Mota, Sérvulo Correia, Cunha Leal, Jorge Miranda, Figueiredo Dias...).

Poucos meses depois, o PPD/PSD encontra um antídoto eficaz contra tão extensa hemorragia de quadros e militares e celebra com o CDS e o PPM o acordo que institui a *Aliança Democrática* — a qual alcançaria a maioria absoluta nas eleições de 1979 e de 1980, o que conduziria Sá Carneiro à chefia do 6.º Governo Constitucional (1980). O PSD sofreu, porém, em Dezembro de 1980, um duríssimo golpe com o brutal desaparecimento, num acidente de aviação, de Francisco Sá Carneiro — nos últimos dias da campanha presidencial, num combate político em que o partido apoiava o General Soares Carneiro contra o General Ramalho Eanes. Francisco Pinto Balsemão assumiu então a liderança do partido e a chefia do Governo (1980-1983). A Aliança Democrática não sobreviveria, porém, ao ligeiro revés autárquico de 1982, tendo o seu desaparecimento arrastado a demissão do líder e a sua substituição por Carlos Mota Pinto, um dissidente de Aveiro, entretanto regressado. Apesar de o PSD ter obtido o segundo lugar nas eleições legislativas de 1983, concordou em celebrar um acordo de coligação com o PS — constituindo-se então o governo do «bloco central», condutor de uma política de austeridade económica ditada pela crise que o País então atravessava. No início de 1985, Mota Pinto foi levado, todavia, a abandonar a liderança do partido em face do crescendo de críticas internas. Foi substituído interinamente por Rui Machete. Em Maio realiza-se na Figueira da Foz, em condições de especial dramatismo, o Congresso do Partido, poucos dias depois da morte súbita, por doença, de Mota Pinto. Inesperadamente, Aníbal Cavaco Silva é eleito o novo Presidente do PSD, conduzindo os sociais-democratas à vitória eleitoral em Outubro com maioria relativa. Até 1987, Cavaco Silva será chefe

de um governo homogéneo e minoritário, que viria a cair no Parlamento em virtude da aprovação de uma moção de censura apresentada pelo PRD — facto que levou à dissolução da Assembleia pelo Presidente da República e à convocação de eleições gerais para Julho, das quais resultou a vitória social-democrata, com maioria absoluta, facto inédito desde 1976. Em 1985, o PSD apoiou a candidatura presidencial de Diogo Freitas do Amaral. Aníbal Cavaco Silva mantém-se à frente dos destinos do partido e do Governo e o PSD leva mais de 10 anos de presença ininterrupta no Executivo (1979-1990).

Além destes quatro partidos com presença constante no Parlamento desde 1975, há ainda a referir outros de expressão menor:

e) *Movimento Democrático Português—Comissão Democrática Eleitoral — MDP-CDE* — A origem deste partido radica-se nas eleições de 1969 e 1973, ainda na vigência da Constituição de 1933. Logo após o 25 de Abril de 1974, o PCP defendeu, contra a opinião do PS e do PPD, a necessidade de manutenção de uma estrutura unitária, que reunisse as diversas forças apoiantes da Revolução. Tal posição não teve acolhimento, tendo a direcção do MDP optado por constituir-se em partido político, que concorreu às eleições constituintes, tendo obtido uma pequena representação. Mais tarde, viria a integrar-se na Frente Eleitoral Povo Unido e na Aliança Povo Unido, com o Partido Comunista Português. Divergências insanáveis com os comunistas levariam o partido liderado por José Manuel Tengarrinha a abandonar a APU e a concorrer isoladamente às eleições gerais de 1987, sem que tenha obtido qualquer mandato. Os membros do MDP mais próximos das posições do PCP abandonaram, entretanto, o partido e constituíram a associação «Intervenção Democrática», que integra presentemente a Coligação Democrática Unitária, animada pelo PCP.

f) *Partido Popular Monárquico* — Fundado em 1974 por militantes monárquicos que se tinham destacado pela tomada de posições de abertura e de defesa da democracia durante o regime caído em 1974 — como Gonçalo Ribeiro Teles, Henrique Barrilero Ruas ou Augusto Ferreira do Amaral —, o PPM desempenhou um papel significativo na fase de consolidação do regime democrático, ao arvorar, precursoramente, a bandeira ecológica e de luta pela preservação do meio ambiente. Em 1979 participou na fundação da Aliança Democrática, tendo tido representação no Parlamento e assento no Governo entre 1980 e 1983. Em 1985 militantes do PPM foram eleitos para a Assembleia da República integrados como independentes nas listas do Partido

Socialista. Em 1985, Gonçalo Ribeiro Teles evidenciar-se-ia ao candidatar-se isolado  mara Municipal de Lisboa na «lista alfacinha» (verde), obtendo um lugar na vereaco.

g) *Uno Democrática Popular — UDP* — Trata-se de uma frente eleitoral de inspiração marxista-leninista-maosta, que ao longo da sua existência manifestou simpatias pelo modelo albans. Foi criada em Dezembro de 1974 pela conferência de diversas agremiaes maostas, como os CCR (M-L), a UR (M-L) e o CARP (M-L). Elegeu para a Assembleia Constituinte (1975) um deputado por Lisboa. Em 1976, voltaria a conquistar um lugar na Assembleia da República, facto que viria a repetir-se nas eleies de 1979 e de 1980. Na aco parlamentar evidenciaram-se os deputados Acácio Barreiros e Mário Tomé. Desde 1983 que a UDP não tem representao parlamentar. Nas eleies presidenciais de 1976 esta frente eleitoral destacou-se como um dos esteios da candidatura de Otelو Saraiva de Carvalho, que obteve o segundo lugar a seguir a Ramalho Eanes (60,6%) com 16,2% dos votos. O seu actual líder  Mário Tomé.

b) *Partido Renovador Democrático — PRD* — Em 1985, sob o patrocínio tácito de Ramalho Eanes, então presidente da República, nasceu o PRD, liderado por Hermínio Martinho, propondo-se «moralizar a vida política nacional». Aproveitando os efeitos demolidores da política de austeridade que foi posta em prática pelo Governo PS-PSD (1983-85), o PRD veio a ser o grande beneficiário na dissoluo parlamentar de 1985 decidida pelo General Eanes, no termo do seu segundo mandato. Conseguiu o novo partido obter uma votao muito próxima da dos socialistas. Em termos parlamentares, tornou-se, assim, o terceiro partido e uma força política de charneira — decisiva para a manuteno no poder do Governo do PSD (1985-87). Nas eleies locais de 1985, o PRD revelaria, porém, fragilidade e incipiência organizativas e nas presidenciais de 1986 apoiou o candidato Salgado Zenha, que não passaria  segunda volta. Em 1987 desferiu o golpe mortal no governo minoritário de Cavaco Silva, ao fazer aprovar uma moo de censura no Parlamento. A dissoluo parlamentar que se segue levará, todavia, ao quase desaparecimento do PRD da face parlamentar já que não elege mais do que 7 deputados, em lugar dos 45 de que dispunha na Assembleia dissolvida. Entretanto, o próprio Ramalho Eanes assumira a liderança do partido, que, aliás, viria a abandonar pouco tempo depois, em virtude do desastre eleitoral — cedendo de novo o lugar a Hermínio Martinho. Nas eleies para o Parlamento Europeu de 1989 os renovadores fariam um acordo com o PS, conseguindo eleger um deputado na lista socia-

lista com o estatuto de independente. A perda de importância eleitoral do PRD tem gerado acesos debates internos determinados pela dificuldade de afirmação de um projecto político próprio mobilizador de eleitorado.

i) *União de Esquerda para a Democracia Socialista — UEDS* — Resultou de uma cisão no Partido Socialista dirigida por António Lopes Cardoso, antigo Ministro da Agricultura (8 de Novembro de 1977). A UEDS constituiu-se como partido em Agosto de 1979 em virtude da transformação da Associação Fraternidade Operária, agremiação que se destacou pela sua acção político-cultural. Na sua origem são de assinalar as severas críticas aos «desvios de direita» do PS, quando este era, em 1977, o único suporte do I Governo Constitucional presidido por Mário Soares. Em 1979, a UEDS concorreu às eleições legislativas, não obtendo qualquer eleito. No ano seguinte, integraria a Frente Republicana e Socialista, com o Partido Socialista e a Acção Social-Democrata Independente (ASDI), conseguindo quatro lugares na Assembleia da República. Em 1983, os elementos da UEDS fariam parte, como independentes das listas do PS, constituindo um agrupamento parlamentar de 4 elementos. Em 1985, a UEDS dissolver-se-ia e uma parte significativa dos seus membros ingressou no Partido Socialista. Destacaram-se como dirigentes da UEDS, além de Lopes Cardoso, César Oliveira e António Vitorino.

j) *Acção Social Democrata Independente — ASDI* — Resultou da cisão do grupo parlamentar do PSD de 4 de Abril de 1979. Em 1979, membros da ASDI, então apenas associação política, participaram no V Governo Constitucional, presidido pela Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo — no qual António Luciano Sousa Franco foi Ministro das Finanças e Joaquim Lourenço, Ministro da Agricultura. Nas eleições gerais de 1980, a ASDI, já constituída em partido, integrou a Frente Republicana e Socialista, com o PS e a UEDS — fazendo eleger 4 deputados. Em 1983 destacados dirigentes da ASDI integraram, como independentes, as listas do PS, constituindo (tal como a UEDS) um agrupamento parlamentar, de 3 elementos. A acção parlamentar da ASDI foi assinalável, destacando-se que foi o projecto apresentado por este partido a iniciar o processo de revisão constitucional de 1982. Em 1985, a ASDI dissolveu-se, dividindo-se os seus membros, basicamente, entre a independência, o PRD e o apoio à candidatura presidencial de Mário Soares. De entre os seus dirigentes e militantes destacaram-se: António Sousa Franco, Magalhães Mota, Sérvulo Correia, Jorge Miranda e Vilhena de Carvalho.

l) *Partido Ecologista «Os Verdes» — PEV* — Agremiação política integrante da Aliança Povo Unido (APU) nas eleições gerais de 1983 em situação de subalternidade relativamente ao MDP/CDE, apenas conseguindo o primeiro deputado em regime de substituição. Posteriormente, o PEV veio a assumir uma maior importância na coligação liderada pelo PCP, sobretudo após a saída do MDP e da constituição da Coligação Democrática Unitária (CDU). No ano de 1987, elegeu dois deputados à Assembleia da República — Maria Santos e Herculano Pombo e nas eleições para o Parlamento Europeu (1989) conseguiu a eleição de uma deputada (Maria Santos) nas listas da CDU. Em 1990 o Partido conheceu uma crise profunda — em virtude da divisão entre os «autonomistas» e os partidários da ligação preferencial ao PCP.

Sistema de Partidos e Sistema de Governo (1976-1990)

88. Na vigência da Constituição de 1976, podemos encontrar várias fases no funcionamento dos sistemas de partidos e de governo, considerando a base parlamentar dos executivos, as relações entre os órgãos de soberania, a influência relativa entre eles e o grau de estabilidade das soluções governativas:

- a) Governo minoritário de um só partido (1976-77).
- b) Tentativa de constituição de um governo maioritário de base parlamentar (1978).
- c) Governos de iniciativa presidencial (1978-79).
- d) Governo maioritário de base multipartidária resultante de uma aliança pré-eleitoral (1980-83).
- e) Governo maioritário de base multipartidária não resultante de uma aliança pré-eleitoral (bloco central — 1983-85).
- f) Governo minoritário de um só partido (1985-87).
- g) Governo maioritário de base monopartidária (1987-...).

Vejamos sumariamente como se caracterizou cada uma dessas fases.

89. Governo minoritário de um só partido (1976-77) — Após a experiência de 6 governos provisórios — cinco dos quais constituídos

pelo PPD, pelo PS e pelo PCP (I, Maio de 1974; II, Junho de 1974; III, Outubro de 1974; IV, Março de 1975 e VI, Setembro de 1975) e um apenas apoiado pelo PCP e independentes (V, Agosto de 1975) — entrada em vigor da Constituição e realizadas as primeiras eleições legislativas, teve início o funcionamento pleno das instituições constitucionais democráticas.

Vencedor das eleições de 25 de Abril de 1976, sem dispor de maioria absoluta na Assembleia da República, o Partido Socialista (34,8% dos votos e 107 deputados num total de 263) decidiu apenas apoiar uma solução monopartidária. Assim, uma vez indigitado como Primeiro-Ministro pelo Presidente da República o líder socialista, Mário Soares, aceitou este encargo de constituir um gabinete sem base maioritária no Parlamento, apenas apoiado pelo PS. Beneficiou, deste modo, do mecanismo previsto na Lei Fundamental que dispensa o programa do Governo de uma aprovação expressa da Assembleia da República, bastando que não seja rejeitado pela maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. O segundo partido — o PPD, de Francisco Sá Carneiro, que tinha obtido 24,3% e 73 deputados, não apresentou uma proposta de rejeição do Programa, pelo que o I Governo constitucional foi legitimado pelo Parlamento.

Foi então nítida a afirmação do Partido Socialista como força política dominante — o que corresponde a uma fase caracterizada pelo pendor parlamentar do sistema semipresidencialista. Houve, assim, um certo apagamento do papel do Presidente da República, o General Eanes, recém-eleito em 27 de Junho de 1976 com o apoio do PS, PPD e CDS. Diversa legislação fundamental pôde ser aprovada na Assembleia da República, graças à celebração de acordos pontuais alternantes entre os socialistas e os partidos da oposição. No período de Março e Agosto de 1977 foi, porém, nítida a confluência sistemática entre o PS e o PPD, que permitiu a aprovação da legislação económica básica (delimitação de sectores, reforma agrária, arrendamento rural e indemnizações). Esta aproximação coincidiu, porém, com o início de uma maior intervenção do Chefe do Estado — da qual Sá Carneiro se irá demarcar, do mesmo modo que discorda do «*flirt*» parlamentar entre os membros do seu partido e os socialistas... O partido de Mário Soares toma então consciência de que necessita de apoios mais estáveis e permanentes e procura negociá-los, mas sem êxito.

Tarde de mais! O final do ano de 1977 conhece uma grande agitação política. Sá Carneiro abandona inesperadamente a liderança do seu partido — para, verificar-se-á mais tarde, agitar as águas no sentido de

preparar uma alternativa ao poder que assentava no eixo PS-Eanes. Sousa Franco toma as rédeas do «poder» social-democrata, à frente do grupo que discorda da leitura política que Sá Carneiro faz dos acontecimentos — por entender ser necessário fazer os acordos com o PS ou com outras forças políticas parlamentares, como o CDS, com o qual chegou a existir um acordo de consultas mútuas em 1977 («Convergência Democrática»), com o objectivo de alcançar a consolidação do regime democrático.

90. Tentativa de constituição de um governo maioritário de base parlamentar (1978) — Em 7 de Dezembro de 1977, os socialistas não puderam evitar a rejeição da moção de confiança suscitada pelo próprio Governo no Parlamento, mercê do voto negativo de toda a oposição. Mário Soares necessitava agora de pôr de pé uma solução de maioria parlamentar, que evitasse, além do mais, o desgaste político que o PS estava a sofrer — e que permitisse a estável resolução dos gravíssimos problemas económicos. O PPD/PSD, com a liderança provisória de Sousa Franco, não estava em condições de dar o apoio necessário — com o que muitos dos dirigentes da altura, aliás, concordavam. Foi então celebrado um acordo de cooperação parlamentar com incidência governativa entre o PS e o CDS. Vencia a tese «centrista» de Adelino Amaro da Costa, segundo a qual o CDS podia e devia «passar por cima» do PSD e relacionar-se directamente com o PS, ganhando, deste modo, maior espaço de manobra e tomando como modelo a linha de acção da D.C. italiana. Era a célebre tese das «bossas do camelo»... Quanto tempo duraria? Ninguém ousava prever. Adelino, uma inteligência política versátil e brilhante, acreditava sinceramente no êxito da operação...

Mário Soares voltou a ser chamado a formar governo — o qual integrava, a título formalmente pessoal, gente do CDS. Tratou-se de uma quase-coligação — que viria a ter vida curtíssima, suficiente, no entanto, para a celebração de um acordo de estabilização económica com o FMI. Depressa se revelaram, porém, as contradições entre os dois partidos, unidos por um mero «casamento de conveniência». Foi nítida a radicalização no seio dos centristas contra esta ligação considerada «*contra natura*». Rapidamente surgiram duas razões ou pretextos muito fortes: a intensificação do fulgor oposicionista no PSD, sobretudo a partir da saída da direcção presidida por Sousa Franco, eleita no V Congresso do PSD (Porto, Janeiro de 1978), mas alvo de um insustentável «fogo de barragem» da ala sá-carneirista, e do anúncio de regresso do líder histórico do partido; bem como o distanciamento evidente do Presidente

da República em relação ao Governo. Dificuldades sectoriais nos domínios da saúde e da agricultura levaram, por outro lado, à irreversível ruptura da solução — e à denúncia unilateral pelo CDS do acordo celebrado com o PS. As distâncias políticas eram excessivas para poderem ser iludidas...

91. Governos de iniciativa presidencial (1978-1979) — Quando os ministros centristas se retiraram do Governo e o CDS denunciou o acordo que tinha firmado com os socialistas, o Presidente Eanes considerou esgotada a fórmula que o tinha levado a nomear pela segunda vez Mário Soares. Exonerou-o, contra o entendimento da direcção do PS, que considerava poder o Governo sobreviver desde que substituídos os demissionários, enquanto não fosse derrubado na Assembleia da República, por força da aplicação dos mecanismos constitucionais. Para Ramalho Eanes, porém, a situação, era clara: não havia condições para a formação de um governo *estável* ou *coerente*, de base parlamentar. Abria-se, assim, um tempo de subalternização do sistema de partidos e de afirmação da proeminência presidencial — de acordo com as teses defendidas por gente variada, desde os que apoiavam uma aliança interpartidária (PS-PSD), capaz de pôr em prática uma política articulada com o Presidente da República, até aos que começavam a apontar para a criação de uma nova força política de pendor presidencialista.

Nomeado o Eng.º Nobre da Costa como Primeiro-Ministro do III Governo Constitucional, personalidade desligada dos partidos, antigo ministro do Governo de Mário Soares, que opta por formar um Executivo de independentes, o Presidente Eanes sofre um momentâneo revés, ao ver rejeitado o programa do «seu» Governo no Parlamento em Setembro de 1978 — facto que leva à queda do executivo. Era a reacção natural do sistema de partidos...

Apesar do fracasso, o Presidente insiste na solução, e nomeia Primeiro-Ministro o Professor Carlos Alberto da Mota Pinto, ex-militante do PPD, e também, ex-ministro de Soares. O Programa do IV Governo passa no Parlamento e a fórmula parece vingar. As dificuldades não tardariam, porém. Sá Carneiro, de novo ao leme do PSD, em divergência aberta com a ala do partido que defende a aproximação ao PS e a Eanes («Opções Inadiáveis» — Sousa Franco, Magalhães Mota, Sérvulo Correia) — não esconde divergências profundas com a orientação do Governo e consegue que a Assembleia da República rejeite a proposta de Lei do Orçamento para 1979. Mota Pinto encontra assim aberta uma frente hostil no Parlamento, enquanto depara com o abrandamento do empe-

nhamento presidencial no apoio político ao seu Governo. Simultaneamente, o PSD sofre na Assembleia da República uma profunda dissidência com a passagem a independentes de cerca de metade dos seus deputados.

Anunciando-se a apresentação de diversas iniciativas parlamentares tendentes a censurar o Governo e ao verificar a inexistência de condições políticas para continuar, Mota Pinto apresenta o seu pedido de demissão, que é aceite, logo após ter feito aprovar a segunda proposta de lei do Orçamento para 1979.

Eanes recusa-se, porém, a aceitar uma solução governativa de base parlamentar maioritária assente no PS e nos dissidentes do PSD. Opta por dissolver a Assembleia da República e por convocar novas eleições intercalares, nomeando a Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo para presidir a um novo governo de iniciativa presidencial, de 100 dias, para preparar eleições. Este submete-se ao voto da Assembleia da República e passa, porque a moção de rejeição proposta pelo CDS e pelo PSD não obtém a maioria necessária — já que o PS e o PCP se abstêm e os dissidentes do PSD votam contra.

92. Governo maioritário de base multipartidária resultante de aliança pré-eleitoral (1980-1983) — No segundo semestre de 1979, como resposta à recente cisão do PSD e procurando aplicar um antídoto contra a acentuação da componente presidencial do sistema do Governo, Francisco Sá Carneiro lança uma frente eleitoral com o objectivo de vencer as eleições legislativas. Tratou-se de aceitar uma proposta inicialmente avançada pelo CDS, depois aprofundada e reforçada. Nascia a *Aliança Democrática* — constituída por três partidos (o PSD, o CDS e o PPM), envolvendo ainda elementos do movimento reformador — composto por antigos militantes socialistas (Medeiros Ferreira, António Barreto), que não escondiam a inclinação para um maior protagonismo presidencialista. O PSD necessitava, afinal, de compensar, em termos de imagem pública, a hemorragia de quadros recentemente sofrida.

Nas eleições intercalares de 2 de Dezembro de 1979, a AD alcança uma maioria absoluta de lugares no Parlamento (42,5 por cento dos votos, 121 deputados em 250, a que se devem juntar 7 deputados do PSD eleitos nos Açores e na Madeira). Dava-se início a uma nova fase na vida do sistema. Surgia um «bloco partidário dominante» no dizer de Marcelo Rebelo de Sousa. Havia um governo maioritário, estável e coerente — que, aliás, voltaria a vencer com facilidade as eleições gerais do ano seguinte (Outubro de 1980), com um apreciável reforço de

votação (44,9% — 126 deputados, mais 8 do PSD, eleitos nos Açores e na Madeira). A oposição socialista, apesar de ter constituído a Frente Republicana e Socialista, com os dissidentes do PSD (ASDI) e com a UEDS, não vai além dos 27%. Era a consequência do êxito indiscutível da fórmula da AD e da sua votação maioritária.

No fim de 1980, a batalha política acende-se com grande intensidade e dramatismo quando se trata de eleger o novo Presidente da República. A AD apresenta o General Soares Carneiro — um militar competente, mas sem passado de empenhamento democrático. Ramalho Eanes recandidata-se com o apoio do centro-esquerda e da esquerda — mas, a partir de certa altura, sem a participação de Mário Soares, que se auto-suspende do cargo de Secretário-Geral do PS, na sequência de uma afirmação de Eanes de identificação com o projecto político da AD.

Sá Carneiro diz que abandonará o Governo se Eanes for eleito. A campanha atinge o *clímax* poucos dias antes da escolha. Apesar de ter na sua posse sondagens que davam a vitória ao presidente em exercício, o líder do PSD não abranda o combate. E é em plena peleja, querendo chegar a um derradeiro comício eleitoral no Porto, que encontra tragicamente a morte, ao lado do Ministro da Defesa, e grande estratega do CDS, Adelino Amaro da Costa, de António Patrício Gouveia e de Snu Abecassis.

Ramalho Eanes é reeleito (com 56,4 por cento contra 40,2 por cento de Soares Carneiro), Francisco Pinto Balsemão assume a liderança do Partido e do Governo. A AD sobreviveria ainda dois anos à morte dos seus principais artífices. A acção do VII Governo (9.1.1981-14.8.1981) seria, porém muito afectada pela instabilidade no seio da coligação. Balsemão é contestado dentro e fora do partido, o que dificulta a formulação de uma linha estratégica clara e impede o predomínio do PSD no seio da coligação. A situação não é sustentável e o Primeiro-Ministro demite-se. É de novo convidado para formar o VIII Governo (4.9.1981-23.12.1982) — que vai ter a tarefa de orientar a maioria parlamentar na fase de revisão constitucional. Apesar da persistência de factores de incerteza e instabilidade, o Governo consegue momentaneamente reforçar-se — a ponto de permitir a celebração de um acordo com o Partido Socialista que viabilizará a revisão constitucional de 1982. Marcelo Rebelo de Sousa fala quanto a esse período na existência de um «bloco dominante alargado» — determinante, para além da reforma constitucional, na votação parlamentar das leis de

Defesa Nacional e das Forças Armadas e sobre a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional ⁷.

Uma vez realizada a revisão constitucional e aprovada a legislação complementar fundamental, a crise da AD volta a manifestar-se, agora de modo irreversível.

Nas eleições de Dezembro de 1982 as ligeiras perdas dos partidos da AD são motivo da demissão do Vice-Primeiro-Ministro Diogo Freitas do Amaral e, depois, do próprio Primeiro-Ministro. Em consequência, é apresentado pelo PSD o nome de Vítor Crespo para formar governo. É um movimento tático, feito sem entusiasmo e com pouca determinação, mas Eanes não aceita a solução, que, aliás, não conta com o apoio dos elementos mais proeminentes dos dois maiores partidos da AD. O Presidente dissolve o Parlamento e convoca celeremente eleições para 25 de Abril de 1983.

93. Governo maioritário de base multipartidária não resultante da aliança pré-eleitoral — bloco central (1983-1985)

— Apesar de Ramalho Eanes ter discordado publicamente do sentido da revisão constitucional de 1982, no tocante a uma alegada redução dos seus poderes, em resultado da dissolução do Conselho da Revolução, a verdade é que a crise de 1983 veio demonstrar, na prática, que o sistema mantinha a flexibilidade necessária e concedia ao Presidente um espaço de manobra apreciável. O VIII Governo manteve-se durante um longo período em gestão — circunstância em que a predominância presidencial foi muito nítida. Foi, assim, possível, numa fase marcada pela acentuada gravidade dos problemas económicos, com especial incidência para a dívida externa, compensar a falta de legitimidade de um Executivo, profundamente enfraquecido. No X Congresso do PSD (Montechoro) é eleita uma nova direcção presidida por Mota Pinto — o antigo Primeiro-Ministro, regressado ao partido e à ribalta política.

O centro de gravidade político-partidário tinha passado claramente para o Partido Socialista desde a revisão constitucional. Mário Soares conseguira dominar a crise interna do seu partido, surgida na sequência da campanha presidencial de 1980 — e apresentou-se em 1983 como favorito. Os resultados eleitorais confirmaram essa condição (PS, 36,1 por cento e PSD, 27,2 por cento) — mas a falta de uma maioria absoluta socialista na Assembleia da República obrigou à celebração de um

⁷ Cf. *op. cit.*, pp. 601-602.

acordo com o PSD, que viabilizou o IX Governo, o terceiro presidido por Mário Soares. Havia que associar o segundo partido à difícil missão de pôr em prática uma política de austeridade para fazer face à crise.

As dificuldades económicas, o peso excessivo da dívida externa, a dimensão preocupante dos défices externo e público, a necessidade de celebração de um novo acordo de estabilização com o Fundo Monetário Internacional — tudo isso apontava para uma severa política de restrições, posta em prática pelo novo Governo. A pasta das Finanças foi entregue a Ernâni Rodrigues Lopes — um economista independente prestigiado, antigo embaixador e normalmente considerado como próximo do PSD. Soares dá-lhe todo o apoio e cobertura política e a austeridade não se faz esperar. A travagem da inflação e das compras ao exterior tem consequências na redução dos rendimentos reais e no desemprego. Diversas empresas são obrigadas a recorrer ao expediente dos «salários em atraso». O descontentamento da opinião pública é inevitável. Acresce que o presidente Eanes nunca vira com bons olhos a solução governativa. Na sombra, com os seus amigos, vai reunindo forças para constituir um novo partido político — catalisador de críticas e descontentamentos —, que virá à luz do dia no início de 1985.

No PSD, a pouco e pouco, revela-se a incomodidade daqueles que não aceitam de bom grado que o partido tenha renunciado à liderança do sistema de partidos. Assim, apesar de presente no Governo, o partido vai-se tornando progressivamente o centro mais pertinaz da oposição. O grupo «Nova Esperança», animado por Marcelo Rebelo de Sousa, de que fazem parte José Miguel Júdice, Pedro Santana Lopes e Durão Barroso, empenha-se militantemente «contra o bloco central». Mota Pinto, encerrado numa camisa de forças, é levado a demitir-se da liderança e do Governo — e é surpreendido, muito pouco tempo depois, por uma doença súbita que o vitimará na flor da idade. Rui Machete, um «histórico», toma a condução provisória das irrequietas hostes PSD.

No Congresso dos sociais-democratas da Figueira da Foz, onde muitos esperavam que prevalecesse uma solução de continuidade — com a liderança de João Salgueiro, antigo ministro de Estado e das Finanças do governo de Pinto Balsemão —, emerge surpreendentemente Aníbal Cavaco Silva. «Ministro das Finanças do Governo de Sá Carneiro», como gostava de precisar, o novo presidente do partido tinha sido um crítico severo dos caminhos seguidos pela AD, desde 1981. No primeiro dia do Congresso limitou-se a defender o apoio à candidatura presidencial do ex-líder centrista Freitas do Amaral. Todavia, uma reviravolta de bastidores, na qual pesou a confluência de alguns amigos do malo-

grado Mota Pinto, capitaneados por um jovem assistente coimbrão, Joaquim Fernando Nogueira, e de diversos membros da «Nova Esperança», permitiu, numa noite, de 18 para 19 de Maio de 1985, que Cavaco Silva tenha sido catapultado para o centro dos acontecimentos. Estava achado um novo «chefe» e o PSD podia demarcar-se da política de austeridade.

O que eram as reticências de alguns ao «bloco central» torna-se demarcação clara. Estavam chegados os dias do fim da solução PS-PSD e, *in extremis*, o General Eanes, a pouco mais de seis meses do fim do seu mandato, no limite constitucional para o efeito, encontra razões para uma nova dissolução parlamentar — já com um novo partido na ribalta, o PRD, constituído pelos «eanistas». A assinatura do tratado de adesão de Portugal às Comunidades Europeias, marcada para 12 de Junho, em que Mário Soares colocara todo o seu empenhamento, ainda parece por um momento comprometida por dúvidas de última hora colocadas pela nova direcção social-democrata. Todavia, o ponto de honra de Soares não é prejudicado, e a solene adesão portuguesa faz-se na data prevista.

94. Governo minoritário de um só partido (1985-1987) — Em 6 de Outubro de 1985, ocorreu um *terramoto eleitoral* — nisso os comentadores foram unânimes. O PPD/PSD obteve o primeiro lugar com uma percentagem relativamente modesta para as expectativas (29,8% e 88 deputados). Venceu, é certo; mas não foi ele o epicentro da surpresa. O PS, que apresentou Almeida Santos — antigo advogado de Moçambique, várias vezes ministro com Soares — como candidato à chefia do Governo, baixou estrondosamente, sob os efeitos severos da austeridade, apesar de ter pedido uma mirífica maioria absoluta (20,7% e 57 deputados). O PRD, a força eanista, esse sim, revelou-se a grande novidade, ao atingir, vindo do nada, uma meta que nem os mais optimistas previam — 17,9% e 45 deputados.

Apesar de a dissolução ter ocorrido por falta de condições para a constituição de um governo de maioria, o Presidente Eanes viu-se, depois das eleições, numa situação em que o primeiro partido não attingia sequer a barreira dos trinta por cento de votos. Convidou, porém, Cavaco Silva para formar Governo — e este aceitou o encargo, contando com a complacência parlamentar do PRD. Regressava-se à experiência dos executivos minoritários, mas agora num espectro de cinco partidos, em vez de quatro, como acontecera em 1976. Revelando um apurado sentido táctico, o novo Primeiro-Ministro pôde demonstrar então uma aguda preocupação de eficácia e uma cuidada gestão da imagem pública.

E as dificuldades resultantes da ausência de maioria foram compensadas pelo apoio, ao logo de 1986, dos renovadores...

Em Janeiro e Fevereiro de 1986 houve eleições presidenciais. O PSD apoiou Diogo Freitas do Amaral, como Cavaco Silva propusera na Figueira da Foz. A esquerda apresentou-se dividida na primeira volta — entre Mário Soares, apoiado por socialistas e independentes do centro-esquerda; Francisco Salgado Zenha, dispondo da óbvia simpatia do General Eanes e do suporte dos renovadores e dos comunistas, após a desistência de Ângelo Veloso; e Maria de Lourdes Pintasilgo, com alguma surpresa rejeitada por Ramalho Eanes e pelos renovadores e apoiada apenas por grupos de independentes da esquerda não alinhada. À segunda volta passaram Freitas do Amaral e Mário Soares, que a disputaram renhidamente, obtendo a vitória o antigo líder socialista — beneficiário de todo o apoio da esquerda, incluindo dos comunistas, que tiveram de convocar um Congresso Extraordinário revogatório da deliberação anterior de não apoio em qualquer caso a Soares.

A inexistência de um acordo formal entre o PSD e o PRD levou no início de 1987 ao avolumar de discordâncias conjunturais quanto à condução da política do governo e, por fim, à inesperada apresentação pelos renovadores de uma moção de censura — que viria a ser aprovada na Assembleia da República, graças ao apoio de socialistas e comunistas. Caiu assim o X Governo e abriu-se uma crise, prontamente resolvida pelo Presidente da República com a dissolução do Parlamento. Apesar de a esquerda parlamentar sustentar que a solução adequada devia passar por um acordo entre os partidos da oposição, sem dissolução da Assembleia, o certo é que tal alternativa nunca se chegou a concretizar — o que justificou a atitude presidencial, que se baseou na conveniência, defendida por Soares durante a campanha eleitoral, do recurso ao método da «moção de censura construtiva», ainda que não consagrado constitucionalmente.

As eleições tiveram lugar a 19 de Julho de 1987 e o PSD obteve uma folgada e inédita maioria absoluta de votos (50,2 %) e de mandatos (148 em 250).

95. Governo maioritário de base monopartidária (1987-...) —

A vitória com maioria absoluta de um só partido constituiu um facto novo na vida do sistema de partidos português. Deu-se, assim, início a uma nova fase caracterizada por uma maior estabilidade e durabilidade governativas, facto responsável em 1991 pelo cumprimento integral de uma legislatura, o que acontece pela primeira vez, na vigência da Constituição de 1976.

Em Julho de 1987, a segunda força mais votada foi o PS, dirigido por Vítor Constâncio (22,2% e 60 deputados), com uma ligeiríssima subida em relação a 1985; enquanto a coligação liderada pela PCP baixou (de 15,4% para 12,1%) e o CDS diminuiu muito significativamente a sua votação, ressentindo-se da instabilidade directiva (Adriano Moreira sucedera a Francisco Lucas Pires) e dos efeitos mobilizadores, em relação a quase todo o eleitorado do centro-direita e da direita, da política de Cavaco Silva (os centristas passaram de 9,9% para 4,4%).

A maior surpresa ocorreu de novo com o PRD, agora dirigido pelo próprio general Ramalho Eanes. O partido que abriu a crise foi severamente penalizado. Dos quarenta e cinco lugares na Assembleia cessante, restaram apenas 7. De nada valeu o empenhamento do antigo Presidente da República. Estavam passados os tempos dourados e ilusórios de 1985...

Desde a eleição presidencial de 1986, Mário Soares procurou exercer uma função moderadora e promotora de consensos — daí a sua insistência em dois pontos: a «solidariedade institucional» com os outros órgãos de soberania, com especial incidência para o Parlamento e para o Governo; e a «magistratura de influência», em lugar de uma concorrência de poderes, designadamente com o Executivo.

A existência de uma maioria parlamentar sólida e estável parece apontar, na sua dinâmica, para um multipartidarismo com dois pólos dominantes — o que terá ficado patente no processo de negociação que conduziu à revisão constitucional de 1989, e que se baseou no entendimento entre os dois partidos, PSD e PS. Esta tendência parece, aliás, confirmada pelos recentes resultados das eleições para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais (1989), nas quais o PS obteve ganhos importantes, sensivelmente correspondentes às quebras do PSD. Nas eleições locais, os socialistas obtiveram o primeiro lugar nas principais capitais de distrito e conseguiram posição cimeira em percentagem de votos, com ligeiríssima vantagem sobre o PSD. O novo líder dos socialistas Jorge Sampaio foi, aliás, eleito Presidente da Câmara de Lisboa, à frente de uma coligação que incluía o PCP.

Desde 1975 tem havido tendência para um movimento pendular de dominância? O multipartidarismo tem sido uma constante e prevê-se que continue a ser. O predomínio alternante bipartidário (PSD e PS) não é, aliás, confundível com bipolarização ou com bipartidarismo. Com acidentes de percurso e desconhecendo-se hoje quais serão os efeitos da «perestroika» no futuro do PCP, é de crer que o sistema de partidos em Portugal continue a basear-se em quatro segmentos com proemi-

nência das duas forças centrais, que terão a natural vocação de se sucederem no governo isoladamente ou em coligação. Para alguns, o PSD e o PS podem ser mesmo os sucessores nos dias de hoje dos velhos partidos oitocentistas — regenerador e progressista. A transposição pura e simples é, no entanto, perigosa, mas pode ter alguma razão de ser... Pelo menos como aviso sério quanto à necessária atenção a dar às questões de representação da sociedade e de aperfeiçoamento dos mecanismos de legitimação democrática. Partidos e sociedade não podem, no fundo, viver distanciando-se entre si...⁸.

Evolução dos Sistemas Eleitorais

96. A história dos sistemas eleitorais em Portugal apresenta uma evolução lenta e oscilante que culminou, muito tardiamente, com a consagração do sufrágio universal, apenas na sequência do movimento de 25 de Abril de 1974. A primeira lei eleitoral portuguesa (11 de Julho de 1822) concedia o voto aos cidadãos portugueses e aos estrangeiros naturalizados no gozo dos seus direitos políticos com menos de 25 anos de idade e aos casados, oficiais militares e clérigos de ordens sacras maiores de 20 anos. O continente do Reino foi repartido em 26 divisões eleitorais que elegiam no conjunto 102 deputados. O Decreto de 7 de Agosto de 1826 estabeleceu, por seu lado, um regime semelhante para as chamadas assembleias primárias e um critério censitário para as assembleias paroquiais e provinciais. Já o Decreto de 3 de Junho de 1834 generalizou o sistema censitário: só podendo votar os cidadãos que tivessem pelo menos 100\$000 réis de rendimento líquido (além de um mínimo de 25 anos, ou de 21 anos, no caso dos casados, dos oficiais

⁸ Sobre o tema, além da obra várias vezes referenciada da autoria de Marcelo Rebelo de Sousa, onde se cita a bibliografia fundamental (p. ex., pp. 233-236 e 554-555), leia-se: Joaquim Aguiar, *A Ilusão do Poder. Análise do sistema partidário português (1976-82)*, Lisboa, 1983; José Manuel Durão Barroso, *Quelques éléments pour l'étude des partis politiques portugais; organisation, clivage idéologique; bibliographie sélective*, policopiado, Barcelona, 1982; Pedro Santana Lopes e José Manuel Durão Barroso, *Sistema de governo e sistema partidário*, Lisboa, 1980. A abordagem do texto, essencialmente informativa, aconselha um complemento de índole mais analítica na bibliografia disponível, que aqui não podemos dar exaustivamente.

militares, dos bacharéis e dos clérigos de ordens sacras). O Decreto de 8 de Outubro de 1836 regressou ao sistema de 1822 — mantendo-se os círculos plurinominais, apesar de serem desmembradas as grandes divisões do cartismo. A Lei de 9 de Abril de 1838 impôs de novo um rendimento mínimo aos eleitores — 80\$000 réis —, sendo tal tendência reafirmada pelo Decreto de 5 de Março de 1842, muito semelhante ao que instituiu o regime implantado em 1834.

97. Feita a revolução regeneradora, as leis eleitorais que se lhe seguiram abriram novas perspectivas. As de 30 de Setembro de 1852 (Saldanha) e de 23 de Novembro de 1859 (Terceira) impunham que os eleitores tivessem pago no ano anterior pelo menos 10\$000 réis de décima e impostos anexos de juros, foros e pensões, 5\$000 de décima de prédios rústicos e urbanos arrendados ou um mínimo de 1\$000 réis de décima e impostos anexos ou de qualquer outra contribuição directa de prédios rústicos ou urbanos não arrendados e de qualquer rendimento proveniente de indústria — correspondentes a uma renda anual de 100\$000 réis. Enquanto em 1852 os círculos eram plurinominais — sendo eleitos os cidadãos que obtivessem maioria relativa de votos, contando que reunissem pelo menos um quarto dos votos do número real dos votantes de todo o círculo eleitoral — em 1859 adoptou-se a divisão do território em círculos uninominais.

98. Em Maio de 1878, Fontes Pereira de Melo alargou o corpo eleitoral muito significativamente. Adoptou uma solução que se revelaria como a mais aberta de todo o período liberal (Monarquia constitucional e I República): aumentou o número de círculos eleitorais de 100 para 137, concedeu o voto a todos os homens que soubessem ler e escrever ou, sendo analfabetos, fossem chefes de família; e baixou a idade legal de 25 para 21 anos. Tal providência originou a quase duplicação do número de eleitores, de 580 mil para cerca de 850 mil. Sentido que foi nítido até 1890, altura em que, segundo alguns, se terá chegado aos 950 mil eleitores — em resultado da legislação regeneradora, completada em 1884 pelo estabelecimento do sistema misto de círculos uninominais e plurinominais e de lista incompleta, que permitia a representação das minorias nas capitais de distrito.

99. Todavia, as leis de 1895 e 1896 da ditadura Hintze-Franco continuaram para a redução abrupta do número de eleitores para a casa dos 600 mil — uma vez que foi retirado o voto aos analfabetos, que, sendo

chefes de família, não atingissem o rendimento mínimo necessário para o pagamento de \$500 réis de contribuição industrial ou de qualquer outra contribuição directa e respectivos adicionais. O sistema baseava-se em círculos uninominais, excepto em Lisboa e no Porto onde eram plurinominais sem representação de minorias. A Lei de 1899 de José Luciano de Castro pouco alterou a situação. Apenas autorizou o voto aos menores que tivessem curso superior. Em 1901, Hintze Ribeiro suprime esta excepção e altera o desenho dos círculos eleitorais para limitar a influência das oposições (sobretudo do Partido Republicano) nas grandes cidades. Integrou, assim, os círculos de Lisboa e Porto em vastos espaços rurais circundantes, utilizando critérios discricionários na fixação do número de deputados nos círculos plurinominais. A lei ficaria conhecida como a «ignóbil porcaria» e constituiu um dos vários factores que levaria ao descrédito da Monarquia Constitucional⁹.

100. Implantada a República, a lei eleitoral de Maio de 1911 manteve a concessão do direito de voto somente aos indivíduos do sexo masculino maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever ou aos chefes de família, que o fossem há mais de um ano (o que permitiu a concessão de direito de voto a algumas mulheres), eliminando a base censitária. O regime republicano não adoptou, porém, o sufrágio universal, exigido e prometido antes de 1910. «Foi um erro — diria Basílio Teles. É sempre deplorável não cumprir, no poder, o que se defendeu na oposição, sobretudo quando se trata de um ponto fundamental, e tão ardentemente reivindicado na imprensa e nos comícios, do programa democrático (moção de 10 de Dezembro de 1905)»¹⁰.

Durante a I República, se é certo que em 1911 a população total recenseada atingiu os 850 mil, a verdade é que a população votante foi sempre bastante diminuta — o que também teve repercussões na redução do próprio recenseamento, que já não chegava aos 500 mil em 1915... A implantação da «República Nova» de Sidónio Pais e a adopção formal do sufrágio universal — que não teve consequências efectivas

⁹ Sobre o tema leia-se: Barbosa de Magalhães, *Código Eleitoral Português*, Combra, 1890; Trindade Coelho, *Manual Político do Cidadão Português*, 2.^a ed., Porto, 1908; José Tengarrinha, «Sistemas eleitorais», *Dic. Hist. de Port.*, dir. Joel Serrão; bem como os artigos de Luís Vidigal, «Portugal na viragem do século: legislação eleitoral e modalidades de voto» e Fernando Marques da Costa, «Uma democracia ilegítima», *Diário de Notícias*, 6 de Outubro de 1985.

¹⁰ *As Ditaduras, o Regime Revolucionário*, 2.^a ed., Coimbra, 1975, p. 77.

em termos de democratização do regime em virtude da natureza populista e autoritária do sidonismo e da atitude dos partidos institucionais da República, que não participaram então nos actos eleitorais — levou, porém, a um aumento no recenseamento (para cerca de 900 mil) e na votação (para os 500 mil). A partir de 1919 e até 1925, ocorre, contudo, novo retrocesso quer em termos de cidadãos recenseados (para cerca de meio milhão) quer quanto aos níveis de votantes (400 mil).

101. No período do chamado «Estado Novo» é difícil retirar conclusões rigorosas em virtude da natureza do regime e da inexistência de pluralismo e de liberdade de associação política. Se é certo que, oficialmente, o general Carmona foi eleito, em 1928, com 750 mil votos, a verdade é que no recenseamento para o plebiscito constitucional aparecem inscritos 1 330 258 eleitores do continente, ilhas adjacentes e colónias, enquanto na eleição para a Assembleia Nacional de Dezembro de 1934 votam 491 081 eleitores, o que — segundo as fontes oficiais corresponde a 80% dos recenseados, — e em 1938 votam 738 mil eleitores (661 mil no continente, 33 mil nas ilhas e 38 mil nas colónias). Quanto a recenseados, o milhão apenas é ultrapassado nos anos 50, para todos os territórios, incluindo colónias (1300 mil em 1957, para uma população de cerca de 20 milhões), atingindo-se em 1969 um total de um milhão e oitocentos mil.

Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

102. Em Portugal gozam presentemente da capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos — com excepção dos interditos por sentença com trânsito em julgado, os notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos e os definitivamente condenados a pena de prisão por crime doloso, enquanto não hajam cumprido a respectiva pena e os que se encontrem judicialmente privados dos seus direitos políticos (artigo 2.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio).

Os eleitores da Assembleia da República são os cidadãos eleitos inscritos no recenseamento eleitoral quer no território nacional quer em Macau ou no estrangeiro.

103. São elegíveis para o Parlamento os cidadãos portugueses com capacidade eleitoral, com excepção dos magistrados judiciais ou do Ministério Público em efectividade de serviço, dos militares e dos elementos das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, enquanto prestarem serviço activo e dos diplomatas de carreira em efectividade de funções. Os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou os que legalmente os substituem não podem exercer as respectivas funções, desde a data da apresentação das candidaturas até ao dia das eleições.

104. Os círculos eleitorais para a Assembleia da República coincidem no continente português com as áreas dos distritos administrativos. Há um círculo eleitoral na Região Autónoma da Madeira e outro na Região Autónoma dos Açores. Os cidadãos eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em dois círculos — um abrangendo todo o território dos países europeus e outro o dos demais países e o território de Macau.

O número total de deputados à Assembleia da República é presentemente de 230 (Lei n.º 18/90 de 24 de Junho) — correspondendo 226 aos círculos do território nacional, distribuídos proporcionalmente ao número de eleitores de cada círculo, segundo o método da média mais alta de Hondt ¹¹. Para cada um dos círculos eleitorais de fora do território nacional estão previstos dois deputados.

Os deputados são eleitos por listas plurinominais em cada círculo, tendo cada eleitor um voto singular de lista. Os candidatos de cada lista ficam ordenados de acordo com a sequência da respectiva declaração de candidatura. As vagas na Assembleia da República são preenchidas

¹¹ Segundo o artigo 16.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, a conversão dos votos em mandatos faz-se do seguinte modo:

a) Apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista no círculo eleitoral respectivo;

b) O número de votos apurados por cada lista é dividido sucessivamente por 1, 2, 3, 4, 5 etc., sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos atribuídos ao círculo eleitoral respectivo;

c) Os mandatos pertencem às listas a que correspondem os termos da série estabelecida pela regra anterior, recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série;

d) No caso de restar um só mandato para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos».

pelo primeiro candidato não eleito, na respectiva ordem de precedência da lista a que pertencia o deputado titular do mandato vago e que não esteja impedido de assumir o mandato.

Em Portugal, os deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação dessas funções, sendo substituídos nos termos gerais.

105. As listas são apresentadas exclusivamente pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação. Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral — nem figurar em mais de uma lista, sob pena de inelegibilidade.

Os partidos políticos necessitam de ser propostos pelo menos por cinco mil cidadãos eleitores, estando registados no Tribunal Constitucional (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 595/74 de 7 de Novembro). As coligações de partidos para fins eleitorais devem ser anotadas pelo mesmo tribunal e comunicadas até à apresentação das candidaturas em documento assinado conjuntamente pelos órgãos competentes dos respectivos partidos à referida instância judicial, com indicação das suas denominações, siglas e símbolos.

A apresentação das listas faz-se perante o juiz do tribunal judicial com sede na capital do círculo eleitoral, e em Lisboa e no Porto perante o juiz do 1.º Juízo Cível. Das decisões finais do juiz relativas à apresentação de candidaturas cabe recurso para o Tribunal Constitucional.

5.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, REGIÕES AUTÓNOMAS E AUTARQUIAS LOCAIS

«... — Lisboa é Portugal — gritou o outro (Ega). — Fora de Lisboa não há nada. O País está todo entre a Arcada e S. Bento».

EÇA DE QUEIRÓS, *Os Maias* (1888)

«A administração do País pelo País é a realização material, palpável, efectiva da liberdade na sua plenitude...»

ALEXANDRE HERCULANO,
Carta aos Eleitores do Círculo de Sintra (1858)

Administração Central

106. Falar da Administração Central portuguesa envolve a interrogação sobre o tradicional peso do Estado em relação à sociedade — e sobre as suas implicações. A actual Administração mergulha as suas raízes, olhando apenas para o horizonte mais próximo dos últimos dois séculos e meio, na organização das Secretarias de Estado de D. João V, em 28 de Julho de 1736, completada por D. Maria I, em 1788, com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e continuada em diversos momentos emblemáticos do século XIX: na Revolução liberal de 1820 e depois da vitória de D. Pedro e da capitulação de Évora Monte (1834); e, após a *Regeneração*, através das medidas adoptadas em 1852 ou das reformas da Contabilidade Pública e da Administração Fazendária de 1863, de 1870 e de 1881. Depois de 1910, apesar de os governos da I República se terem desdobrado em decisões parcelares, não houve, porém, uma reforma da Administração coerente e profunda. E é assim que a principal transformação administrativa desde século, ainda visível, mesmo que fragmentariamente, tem de ser considerada a do início dos anos 30, posta de pé, durante a ditadura, por Oliveira Salazar.

107. Nos últimos anos tem sido nítida, porém, a preocupação de harmonizar a organização de Estado central com os princípios democráticos, desconcentradores e descentralizadores, da Constituição da República de 1976 — pretendendo-se conferir eficácia, racionalidade e transparência a uma nova estrutura administrativa.

108. Importa começar por salientar que as fundas dualidades que dividem o País — litoral, interior; norte, sul; cidade, campo —, bem como a desigual repartição de recursos e rendimentos, têm favorecido uma concentração de poderes e de funcionários. Note-se, aliás, que em 1968 a Administração central ocupava mais de 150 mil agentes, enquanto a Administração local pouco ultrapassava os 40 mil; onze anos depois (1979), em virtude de um crescimento anormal do Estado, fruto das orientações políticas dominantes e da instabilidade económica, o fosso agravou-se de um modo evidente — mais de 310 mil na Administração central e 60 mil na Administração local. Hoje, num total de 500 mil funcionários, segundo se pensa, a distância atenuou-se, não muito porém, razão pela qual o problema persiste.

O esforço que neste momento está a ser desenvolvido, com um forte empenhamento dos serviços, aponta, contudo, no sentido da desburocratização, da eficiência e da procura de níveis da melhor qualidade e de maior racionalidade técnica. «A desburocratização exige a clarificação e o reforço da autoridade da Administração Pública, a clarificação das estruturas e linhas hierárquicas e dos poderes de decisão (muito confusos e fraccionados actualmente), o funcionamento efectivo da disciplina e da responsabilidade perante o público, patrão e não servo dos serviços —; a par disto, decisões rápidas e efectivas com seu controlo permanente. Ela depende de factores externos como o aumento da capacidade técnica e profissional dos agentes, a eliminação de circuitos e estruturas irracionais, repetitivos ou erráticos, a regra da concentração do poder de decidir na instância principal (...). A longo prazo, exige sobretudo um controlo permanente — antiburocrático e sobretudo não burocratizado —, a mentalização e formação permanente dos agentes e o recurso a técnicas de organização e métodos em cada grande departamento»¹.

¹ A. L. Sousa Franco e Guilherme d'Oliveira Martins, *Reforma da Administração — Alguns tópicos de uma tarefa adiada*, «Revista dos Quadros Técnicos do Estado», Janeiro/Fevereiro 1990.

109. Esta orientação, que começa a ser consagrada e que tem de ser articulada com reformas em curso na Administração financeira, na gestão orçamental, na contabilidade pública, no Tesouro, na gestão patrimonial e da dívida, bem como na gestão tributária e monetária, encontra-se implícita na Lei Fundamental, quando esta afirma que «a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva» (artigo 267.º, n.º 1 da CRP). Neste sentido, «a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de superintendência do Governo» (artigo 267.º, n.º 2). Assim, a Administração Pública visa basicamente a prossecução do *interesse público* — no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos —; e os seus trabalhadores e demais agentes do Estado e de outras entidades públicas estão, no exercício das suas funções, exclusivamente ao serviço desse interesse geral.

Os direitos e garantias dos administrados assumem, complementarmente, e nesta ordem de ideias, uma especial importância constitucional. Os cidadãos têm, assim, «o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles foram tomadas» (artigo 268.º, n.º 1). Do mesmo modo, os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, com salvaguarda das reservas legais quanto a segurança interna ou externa e quanto à investigação criminal e ao direito à intimidade das pessoas.

110. Para protecção dos administrados, os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados — carecendo de fundamentação expressa «quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos» (artigo 268.º, n.º 2). É garantido aos interessados o direito ao recurso contencioso com o fundamento em ilegalidade contra quaisquer actos da Administração que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos — sendo igualmente assegurado o acesso à justiça administrativa.

111. A Lei Fundamental estabelece, por outro lado, que a legislação ordinária pode estipular restrições ao exercício dos «direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados em exer-

cício efectivo», isto, «na estrita medida da exigência das suas funções próprias» (artigo 270.º). Os funcionários e agentes do Estado ou de outras entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas «acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos» (artigo 271.º, n.º 1). Exclui-se a responsabilidade do funcionário ou agente quando este actue «no cumprimento de ordens ou instruções emanadas do legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito», cessando o dever de obediência «sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime» (artigo 271.º, n.ºs 2 e 3).

112. A Administração Central portuguesa envolve serviços simples e serviços dotados de autonomia financeira. No primeiro caso encontra-se a generalidade dos departamentos do Estado que, segundo as recentes bases da Contabilidade Pública, dispõem, em regra, de autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, traduzida na competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, actos administrativos definitivos e executórios (artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 8/20 de Fevereiro).

A competência dos membros do Governo abrange os necessários poderes de direcção, supervisão e inspecção dos serviços, bem como a prática dos actos que excedam a gestão corrente, sendo garantida a intervenção dos órgãos de planeamento sempre que esteja em causa a aprovação dos planos e programas incluídos no chamado Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC). A organização destes serviços simples, dotados de autonomia administrativa, «deverá respeitar princípios essenciais de uniformidade, de modo a assegurar uma permanente visão de conjunto da Administração Pública e a permitir um controlo eficaz de gestão» (artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 8/90).

113. A autonomia administrativa e financeira apenas deverá ser atribuída no caso de serviços — institutos públicos, fundos autónomos — onde se verifique cumulativamente que as suas receitas próprias atingem um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias. Prevê-se ainda que haja organismos (p. ex. órgãos de soberania) com autonomia

financeira por imperativo constitucional. Do mesmo modo, tal regime pode ser adoptado por «razões ponderosas», que deverão ser reconhecidas por lei ou decreto-lei.

114. Presentemente, existem 16 departamentos ministeriais — a Presidência do Conselho de Ministros e os Ministérios: da Defesa Nacional; das Finanças; do Planeamento e Administração do Território; da Administração Interna; da Justiça; dos Negócios Estrangeiros; da Agricultura, Pescas e Alimentação; da Indústria e Energia; da Educação; das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; da Saúde; do Emprego e Segurança Social; do Comércio e Turismo; da Juventude; e do Ambiente e Recursos Naturais.

Cada um destes departamentos está dividido em Secretarias de Estdo, que integram em alguns casos Subsecretarias de Estado. Por seu turno, essas divisões intermédias, cujos responsáveis têm competências delegadas pelos Ministros, agrupam Direcções-Gerais ou serviços equiparados, sem autonomia financeira. No âmbito dos Ministérios, e integrados na Administração indirecta do Estado, há ainda a referir os já citados institutos públicos — subordinados ao Governo por via da tutela administrativa, beneficiando de autonomia financeira mas sendo obrigatoriamente integrados no Orçamento do Estado (artigo 108.º, n.º 1, CRP).

115. Vive-se presentemente um momento de viragem na vida da Administração Pública central portuguesa. O peso tradicional do centralismo cede lugar progressivamente à descentralização de competências, mas também à desconcentração de poderes. É esse o alcance das tentativas recentes no sentido de uma reforma da Administração — a começar na zona financeira, mas a prosseguir nos outros domínios da organização e funcionamento do Estado.

Tempo houve em que Alexandre Herculano e Oliveira Martins falavam de Portugal como «país de funcionários públicos», em sentido pejorativo... A pouco e pouco, tal situação está a ser superada — e tem de se superar. O Estado-administração é chamado a novas funções — ligadas à solidariedade e à regulação económica, à modernização e à reforma da sociedade. Como diz Pierre Rosanvallon: «o comportamento pedagógico e paternalista do Estado face à sociedade perdeu a sua legitimidade e razões de ser»². Enquanto nos anos 60 a força do Estado

² *L'Etat en France — de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, 1989, p. 267.

modernizador se fundava na capacidade de antecipação sobre a sociedade, hoje «um país adulto já não suporta que se lhe explique, de cima para baixo, o que é preciso fazer e não fazer»³. A sociedade ganha, assim, novos espaços de autonomia — não a partir do espontaneísmo, mas com base num relacionamento entre o público e o privado, que favoreça a interpenetração de factores positivos, de parte a parte. É um *Estado de solidariedade* que se constrói em lugar do Estado instituidor da sociedade — o Estado paternal e pedagógico... O problema do Estado-administração não se resolve, assim, apenas com a sua redução, mas com uma definição clara de funções e a compreensão do *princípio de subsidiaridade* — a que deve corresponder uma esforço de avaliação de resultados e uma percepção da necessidade de se aperfeiçoar a representação da sociedade e a participação dos cidadãos...

Regiões Autónomas

115. Nas ilhas atlânticas dos Açores e da Madeira começou por vigorar um regime de donatarias até que Filipe II, no século xvi (1582), passou a nomear capitães-generais, com amplos poderes militares e administrativos. Só o Marquês de Pombal (1766) extinguiu, porém, a figura dos donatários, passando depois a existir, a partir do século passado (1836), distritos autónomos — um na Madeira (Funchal) e três nos Açores (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta). Tratava-se do chamado *regime autonómico das ilhas* que, apesar de se pretender descentralizador e de atribuir às autarquias distritais o poder de arrecadar certas receitas do Estado com o encargo de suportarem algumas despesas públicas, tinha subjacente uma orientação centralista, que se foi acentuando, com especial nitidez no Decreto de 2 de Março de 1895 (Hintze Ribeiro/João Franco) e no Estatuto de 1939-40. Apesar desta tendência, foi, todavia, sempre evidente a pretensão de autonomia por parte de açorianos e madeirenses, que encontrou eco nas linhas de força que caracterizam a Constituição de 1976.

³ Simon Nora, «Servir l'Etat», *Le Débat*, n.º 40, mai-sept. 1986, p. 102.

116. A Constituição diz, nesta ordem de ideias, que «o regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira — fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares» (artigo 227.º, n.º 1 CRP). A *autonomia regional* surge, assim, como um elemento estrutural do Estado democrático, sendo as Regiões dos Açores e da Madeira dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio. Assim, a autonomia visa a participação dos cidadãos, o desenvolvimento económico e social, a promoção e defesa dos interesses regionais — mas também o reforço da *unidade nacional* e dos laços de *solidariedade* entre todos os portugueses. Estes dois factores têm, aliás, sido constantes na história das Regiões Autónomas, facto que levou o actual Presidente da República a dizer, relativamente aos Açores, que ali «foi sempre muito viva a afirmação dos direitos dos portugueses — constituindo um exemplo que a história regista e que a todos merece respeito e suscita orgulho». Também relativamente à Madeira não faltam exemplos e factos comprovativos de tal afirmação.

117. Os órgãos de governo próprio das regiões são a *Assembleia Legislativa Regional* e o *Governo Regional*. A primeira é eleita por sufrágio universal, directo e secreto, de harmonia com a representação proporcional, tendo poderes definidos constitucionalmente (artigo 234.º); enquanto o órgão executivo é politicamente responsável perante a Assembleia, sendo o seu Presidente nomeado pelo Ministro da República, que terá em conta os resultados eleitorais. Os restantes membros do governo regional são nomeados e exonerados pelo Ministro da República, sob proposta do respectivo Presidente.

118. Os Ministros da República são os representantes em cada uma das Regiões Autónomas, da soberania da República, e são nomeados e exonerados pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado. Têm a seu cargo a coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado, no que respeita aos interesses da região, e superintendem nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região. Têm ainda assento no Conselho de Ministros em reuniões que tratem de assuntos de interesse para a Região respectiva.

119. Constituem *poderes* das Regiões Autónomas, a definir nos respectivos estatutos político-administrativos, designadamente, os de: legislar

em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania; legislar, sob autorização da Assembleia da República, em idênticas matérias, desde que estas não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania; exercer o poder regulamentar; e exercer o poder executivo próprio.

120. Assume especial importância o exercício de *poder tributário próprio*, que envolve a disposição de receitas fiscais cobradas nas regiões e de outras que lhes sejam atribuídas, o poder de afectá-las às suas despesas, bem como a faculdade de adaptação do *sistema fiscal* nacional às especificidades regionais, nos termos da *lei-quadro* da Assembleia da República. Às regiões compete ainda aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as contas da região; participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, na definição das políticas respeitantes às águas territoriais ou à Zona Económica Exclusiva, e nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito.

As Regiões Autónomas podem ainda exercer iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, mediante apresentação de propostas de lei. A iniciativa em matéria de estatutos político-administrativos também lhes cabe e os projectos são elaborados pelas Assembleias Legislativas Regionais e enviados para discussão e aprovação à Assembleia da República. Se esta rejeitar o projecto que lhe for remetido ou lhe introduzir alterações enviá-lo-á de novo à Assembleia Regional para apreciação e emissão de parecer — depois do que o parlamento nacional procede à discussão e deliberação final.

Quanto às fronteiras dos poderes das regiões prevê a Lei Fundamental (artigo 230.º) que é vedado aos órgãos autonómicos restringir os direitos legalmente reconhecidos aos trabalhadores, estabelecer limitações ao trânsito de pessoas e bens com o território nacional salvo as ditadas, quando aos bens, por exigências sanitárias, bem como reservar o exercício de qualquer profissão ou o acesso a qualquer cargo público aos naturais ou residentes na região.

Prevê-se ainda o *princípio da cooperação* entre órgãos de soberania e órgãos regionais — com o objectivo do desenvolvimento económico e social, com destaque para a correcção das desigualdades derivadas da situação insular («custos de insularidade»). Aliás, estipula ainda o artigo 231.º da Constituição que «os órgãos de soberania ouvirão

sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

121. O Ministro da República tem poderes para assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais. No caso dos decretos da Assembleia dispõe do prazo de quinze dias para promulgar ou vetar — podendo ainda, no prazo de oito dias, suscitar a fiscalização preventiva de constitucionalidade, como já vimos. A Assembleia Regional pode, porém, confirmar o voto por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções, caso em que o Ministro da República é obrigado a assinar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua recepção. No caso dos decretos do governo regional, o Ministro dispõe de vinte dias para promulgar ou vetar — podendo também suscitar a fiscalização preventiva junto do Tribunal Constitucional (artigo 236.º).

O Presidente da República pode, por sua vez, dissolver os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas em virtude da prática de actos contrários à Constituição, desde que ouvidos a Assembleia da República e o Conselho de Estado. Neste caso, o governo da região passa a ser assegurado pelo Ministro da República.

122. O actual Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores data de 1980 e de 1987 (Lei n.º 9/87 de 26 de Março, que alterou a Lei n.º 30/80 de 5 de Agosto).

O arquipélago dos Açores é composto pelas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, Flores e Corvo. Atendendo à dispersão geográfica dispõe o Estatuto que a Assembleia Regional tem a sua sede na cidade da Horta e que os departamentos do Governo Regional têm sede nas cidades de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada, em termos a definir pela Assembleia. «A Assembleia Regional é composta por deputados eleitos mediante sufrágio universal, directo e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional e por círculos eleitorais» (artigo 10.º do Estatuto). Cada ilha forma um círculo eleitoral, que elegerá dois deputados e mais um por cada 6000 eleitores recenseados ou fracção superior a 1000. Há ainda mais dois círculos com um deputado cada — um compreendendo os açorianos residentes noutras parcelas do território português e outro os residentes no estrangeiro. Os deputados são eleitos para um mandato de quatro anos.

O Governo Regional, que conduz a política da Região, é constituído pelo Presidente, pelos Secretários regionais e pelos Subsecretários regionais, se os houver. O número e a denominação dos Secretários e Subsecretários regionais, a área da sua competência e as bases da orgânica dos respectivos departamentos são fixados em decreto legislativo regional. No tocante à administração regional, prevê o Estatuto Político-Administrativo dos Açores que nas ilhas onde exista mais de um município funcione com natureza consultiva, um *Conselho de Ilha*. Este é constituído pelos presidentes das assembleias e câmaras municipais da respectiva ilha e por um presidente de junta de freguesia designado por cada uma das assembleias municipais. Os deputados pelo círculo eleitoral da respectiva ilha poderão participar nas reuniões do Conselho, embora sem direito a voto. Sempre que as circunstâncias o aconselhem, deve ser nomeado em cada ilha um delegado do Governo Regional, «que o representará, exercerá as competências e assegurará os serviços que lhe forem cometidos por lei, regularmente ou delegação» (artigo 83.º, n.º 1 do E. P. A. Açores). Em cada ilha podem ainda funcionar delegações das secretarias regionais.

123. O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Decreto-lei n.º 318-D/76 de 30 de Abril) começa por afirmar que «o arquipélago da Madeira, composto pelas ilhas da Madeira, Porto Santo, Desertas e Selvagens, constitui uma região autónoma da República Portuguesa e é pessoa colectiva de direito público».

A Assembleia Regional é composta por deputados eleitos segundo o princípio da representação proporcional por onze círculos, correspondentes a cada um dos concelhos compreendidos pela região. O mandato dos deputados é de quatro anos. A Assembleia Regional reúne cada ano em sessão ordinária que compreende três períodos que terão início nos dias 1 de Março, 1 de Junho e 2 de Novembro e terminarão quando a Assembleia o deliberar. A Assembleia pode ser convocada extraordinariamente a pedido do Governo Regional ou a requerimento de, pelo menos, um quarto dos deputados para deliberar sobre assuntos indicados na convocatória.

O Governo Regional é formado pelo Presidente, pelos Secretários regionais e, se os houver, pelos Subsecretários regionais. A ele compete, tal como nos Açores, a condução da política da região, a elaboração dos decretos regulamentares regionais necessários à execução dos decretos regionais e ao bom funcionamento da administração da região, a direcção dos serviços e da actividade da Administração regional, o exercício

do poder de orientação e tutela sobre as autarquias locais e sobre os serviços autónomos, institutos públicos e empresas públicas, além dos poderes de administração e disposição patrimonial e relativos à preparação, execução e controlo administrativo dos planos e orçamentos, de apresentação à Assembleia Regional de propostas de decretos regionais e de participar na negociação de tratados e acordos internacionais que digam directamente respeito à região.

Regionalização, como?

124. Não foi apenas a vontade dum príncipe estrangeiro de manter e alargar o seu domínio territorial nem a grande influência política no reino leonês dos poderosos senhores de Entre-Douro-e-Minho, como os Mendes da Maia, que determinou a independência de Portugal — até porque desde o calcolítico, e a pouco e pouco, se foi avivando a individualidade da periferia ocidental na Península. Não é decerto uma individualização tão nítida e indiscutível que não tivesse sido contestada por Alexandre Herculano e Oliveira Martins. No entanto, na tendência centrífuga das periferias peninsulares em relação ao centro leonês e castelhano, a verdade é que se verificou a ocidente uma afirmação autónoma duradoura e estável.

A reconquista e a consolidação do poder na 1.^a Dinastia terão, no entanto, contribuído para o reforço da individualização do reino de Portugal, em paralelo com o reconhecimento pelo «Estado» da autonomia dos povos — designadamente através da aliança entre o poder real e o terceiro estado dos concelhos, em virtude do conflito latente com a alta nobreza e o alto clero. A autonomia dos concelhos dentro da macro-região portuguesa surge, pois, intimamente ligada ao poder central, que constituiu, deste modo, um poderoso factor de unificação. Houve, assim, uma simbiose entre o *centralismo unificador* e a *descentralização controlada* — apesar dos poderes e do papel importante atribuídos aos concelhos. Durante a crise de 1383-85, D. João I fez, aliás, e de forma explícita, uma aliança desse tipo, que, no entanto, se foi esbatendo no lançamento das bases de um Estado centralizador, que os legistas vindos de Bolonha influenciaram de modo decisivo.

125. Dir-se-á, porém, que a divisão regional da periferia ocidental peninsular se baseou única e exclusivamente no predomínio das zonas ribei-

rinhas e, dentro destas, dos núcleos mais intensamente povoados. De facto, os portos do Norte tiveram uma grande importância, sobretudo até ao momento em que o Infante D. Henrique colocou no Algarve o «ponto de partida» para as explorações marítimas. Afinal, como demonstrou P. Chaunu, aí se encontrava a raiz dos ventos gerais para a navegação tropical — o que também foi compreendido pelos espanhóis, ao atribuírem maior importância aos portos das saídas do Mediterrâneo. Só a partir de D. João II é que Lisboa passou a ser empório e centro privilegiado no comércio do Norte do Atlântico — importância que é, aliás, posta em relevo por Luís Mendes de Vasconcelos em «O Sítio de Lisboa», publicado em 1608.

Impõe-se, porém, salientar que historicamente não é possível deixar de se recordar que já a romanização da zona ocidental da Península se fez a partir do interior e dando particular importância a cidades não litorais situadas nos grandes nós da viação terrestre. Note-se mesmo que as sedes dos *conventi* em que se dividia o território que depois seria o português eram *Pax Julia* (Beja), *Scalabis* (Santarém), *Bracara* (Braga), *Asturica* (Astorga) — sendo a própria *Emerita Augusta* (Mérida) capital executiva da Lusitânia, uma cidade distante do mar mais de 200 quilómetros.

Verifica-se, afinal, que o interior nem sempre foi esquecido ou menosprezado e que houve condições para o desenvolvimento de zonas não litorais. Objectar-se-á, porém, que o processo integrador da romanização desrespeitou as tendências dos povos indígenas. É certo que a civilização megalítica do calcolítico ter-se-á difundido a partir da orla marítima, apesar de possuir penetrações fundas no interior. Só que, como nota o Prof. Orlando Ribeiro, a substituição do bronze pelo ferro fez decrescer o fluxo marítimo que passava ao largo, uma ou outra vez tomando terra, em direcção aos centros produtores de estanho da Europa do Oeste e do Nordeste. A isso se pode atribuir uma certa decadência do litoral durante a época romana — tanto mais que cobre e estanho se encontram em abundância na Serra Morena, com saída pelos portos de Huelva na baía de Cádiz, incluindo o grande porto interior de Sevilha ⁴.

As tensões entre o litoral e a periferia, do mesmo passo que entre Norte e Sul, são assim muito nítidas, no território português — não

⁴ Cf. *Introduções Geográficas à História de Portugal — Estudo Crítico*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1977, pp. 90-91.

se podendo sequer dizer, de modo indiscutível, que houve o predomínio exclusivo de uns sobre outros. O Norte, portuário e mercantil, não pode fazer esquecer as inovações agrícolas vindas do Sul através das gentes do Islão, nem o litoral mais rico e povoado pode deixar na sombra o interior.

A independência e o «fechar de fronteiras» a Espanha (as «costas voltadas a Castela», o «nem bom vento nem bom casamento») vieram contudo tornar absolutamente predominante a zona atlântica e os núcleos populacionais concentrados a norte e no centro — facto que condiciona qualquer análise sobre a regionalização.

126. Vistas em traços largos as questões de enquadramento, impõe-se verificar, afinal, em que regiões se divide o território português — e em que medida estas representam um factor de desenvolvimento baseado na descentralização e na autonomia comunitária.

Em primeiro lugar, diremos que coexistem no território reais diferenças (por exemplo, entre zonas contrastantes como o Minho e o Alentejo), as quais, no entanto, não assumem uma grande intensidade, acrescentando que existe uma evidente continuidade, ainda que por vezes intermitente, quer na orla marítima quer na faixa interior. Por outro lado, o povo português resulta de uma complexa fusão de múltiplas etnias originais que constituem um curioso *melting-pot*, sem a existência de grupos étnicos consistentes em zonas ou áreas definidas ⁵.

A unidade linguística é um elemento digno de realce pela sua função agregadora, quando é certo que conhecemos inúmeros países europeus onde se encontra com facilidade uma pluralidade de línguas. Os dialectos locais (mirandês, barroquenho) estão muito circunscritos, não se escrevem e não são usados senão por um número muito diminuto de pessoas. É ainda de referir a unidade religiosa, a unidade cultural e a unidade política — a que teremos de associar a antiguidade do Estado-Nação velho de oito séculos, que surge como um dado histórico fixo. No entanto, se é certo que a homogeneidade cultural e política é indiscutível, não é menos verdade que ela tem sido o pano de fundo para um Estado altamente centralizado e para um sistema político acentua-

⁵ O caso da Terra de Miranda, do domínio do dialecto mirandês, é consequência pontual das desconformidades entre os limites dos *conventi* romanos e a fronteira portuguesa. Trata-se aí de uma cunha do *conventus* de Astorga no território bracarense. Aliás, a importância das fronteiras romanas, a que já aludimos, foi muito justamente realçada por Jaime Cortesão e por Menendez Pidal.

damente isolado da sociedade civil. Por vezes, o Norte levantou-se contra o Sul, o interior contra o litoral, o campo contra as cidades, só que a homogeneidade não permitiu a necessária transferência dos antagonismos entre grupos e classes sociais e a canalização institucional de movimentos criativos, inovadores e auto-organizados. Não tem havido, afinal, uma dinâmica da sociedade, independentemente do Estado.

127. É clássica a divisão proposta por Amorim Girão, em 1933, através da qual se procurava substituir o conceito de região natural pelo de região económica, levando-se em conta os caracteres físicos em correlação com os aspectos sociais. Esta é, aliás, basicamente a divisão que levou à constituição das províncias no Código Administrativo de 1936, comportando as seguintes regiões: Minho, Trás-os-Montes, Alto Douro, Baixo Douro, Beira Litoral, Beira Alta, Beira Transmontana, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve.

Em 1937, o geógrafo alemão Lautenach apresentou outra hipótese baseada nas determinantes morfológicas, partindo de uma separação primária entre o Norte e o Sul. No Norte incluiu três áreas distintas: (a) Beira Litoral e Estremadura; (b) Minho, Baixo Douro, Beira Alta e Cordilheria Central; (c) Trás-os-Montes, Alto Douro e Beira Transmontana. No Sul incluiu duas: (a) Ribatejo, Beira Baixa, Alto Alentejo; (b) Algarve Montanhoso e Algarve Litoral.

Já para Orlando Ribeiro haveria a distinguir, de acordo com um estudo de 1945; Norte Atlântico, Norte Transmontano e Sul; enquanto, segundo conclusões tiradas em 1955, já se encontra uma maior discriminação: «(a) Minho; (b) Montanha do Minho, Trás-os-Montes e Douro; (c) Beira; (d) Litoral do Centro (Beira-Mar e Estremadura); Alentejo e Algarve.

Em 1966, porém, uma equipa de investigadores dirigida por Eugénio Castro Caldas e Manuel dos Santos Loureiro delimitou quatro zonas no Continente Português numa perspectiva da dinâmica do desenvolvimento. Uma primeira englobaria um pequeno número de concelhos em roda de Lisboa, Porto e Setúbal; enquanto os três restantes seriam faixas quase paralelas, que atravessam o país de Norte a Sul, sendo as do interior as mais pobres e subdesenvolvidas.

Pode constatar-se que estamos longe de um consenso quanto à divisão regional da terra portuguesa. Além disso, como se compreenderá, há divisões que, sendo operativas no domínio metodológico, designadamente no estudo das dinâmicas de desenvolvimento (Castro Caldas - M. S. Loureiro), não o são em termos de regionalização administrativa — mesmo que possam fazer luz sobre ela.

Diremos mesmo que, à parte o Algarve (o «Reyno do Algarve» na designação multissecular, por via de uma definição natural de fronteiras), nenhuma das regiões é susceptível de uma definição incontestada.

Se os estudiosos se não entendem, se os «poliformismos» dificultam a demarcação de fronteiras — *maxime* no Centro Litoral —, se as reformas administrativas dos dois últimos séculos foram soçobrando sucessivamente, se os esforços de desenvolvimento e de descentralização exigem enormes cuidados para que se não tornem vãos, não é possível pensar-se em operar uma mudança radical de mentalidades e de organização, com uma regionalização — que continue a aparecer como centralista.

E nesse ponto é assinalável que a questão da divisão do território motive tantas controvérsias. O interesse das localidades, a disputa e a rivalidade secular, os rios históricos, tudo isso pesa, no fundo, mais do que a confluência voluntária de empenhamentos.

Com base em critérios de racionalidade surgem, porém, duas principais alternativas: (a) *ou a divisão em grandes faixas transversais*: Norte, Centro, Vale do Tejo, Alentejo e Algarve; (b) *ou a divisão do Norte em faixas delimitadas horizontal e verticalmente*: Norte Litoral, Norte Interior, Beira Litoral, Beira Interior e Estremadura-Vale do Tejo. Para já, as Comissões de Coordenação Regional existentes correspondem à primeira opção. Mas ainda estamos longe da consagração prática das Regiões Administrativas a que faz referência expressa a Constituição.

Poder Local. Desde o Municipalismo

128. A tradição municipalista portuguesa tem sido realçada por diversos autores, como Alexandre Herculano ou Henriques Nogueira, que apontam o município romano — originalmente, comunidade urbana indígena subordinada a Roma e, depois durante o Império, cidade regida pelas leis romanas, mediante as resoluções dos seus cidadãos — como antepassado das modernas autarquias municipais.

Durante o domínio visigótico persistiu a organização herdada da ocupação de Roma, enquanto durante o período muçulmano as cidades ficaram subordinadas à autoridade do Califa. Na fase da Reconquista Cristã, a organização dos municípios tornou-se muito diversificada,

prevalecendo o direito resultante dos *forais* — documentos que regulavam as relações entre os povoadores ou os habitantes das cidades e a Coroa ou o senhor das terras, sobretudo em matérias administrativas e fiscais.

Nos primeiros séculos da Monarquia portuguesa, a partir do século XII, a diversificação manteve-se — sendo certo que os monarcas usavam modelos de antigos forais para as novas situações (p. ex., Santarém, 1179).

A participação na vida municipal estava ordinariamente restrita aos *homens bons*, homens livres, não pertencentes às classes privilegiadas (alta nobreza e alto clero) nem sujeitos a estatuto especial (judeus ou mouros) — sendo de destacar o papel essencial desempenhado, na crise dinástica de 1383-85 e no movimento da burguesia das cidades que a acompanhou, pelos municípios e suas autoridades, com especial destaque no caso de Lisboa.

129. A partir do século XV, com as Ordenações Afonsinas (1446-47), com a Reforma dos Forais de D. Manuel, com o *Regimento dos Oficiais das Cidades, Vilas e Lugares destes Reinos* (1504), e com as Ordenações Manuelinas (1512-14) e Filipinas (1603), procedeu-se à uniformização da administração municipal. Trata-se do momento que coincide com a construção do Estado moderno e com a afirmação mais intensa do centralismo político. Os novos forais apenas estipulavam sobre o que não constava das leis gerais, sobretudo encargos e prestações devidas pelos concelhos. No dizer de Marcelo Caetano: «a vida dos concelhos até ao século XIX decorreu sem incidentes, adequada à estabilidade das condições económicas e sociais e com a independência que a deficiência dos grandes serviços do Estado e a dificuldade de comunicações não só permitiam como impunham. Todavia, o Poder real estava presente na administração municipal, ao menos nos concelhos mais importantes, mediante os juizes de fora, além de outras magistraturas especiais»⁶.

130. A revolução liberal trouxe uma nova lógica de organização — nítida no Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, da autoria de Mouzinho da Silveira, onde se prevê um modelo uniforme de organização, que é de inspiração francesa, com um Provedor de nomeação

⁶ *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 1970, I, pp. 320-321.

régia em cada município, coadjuvado por uma Câmara electiva com meros poderes de iniciativa e de consulta. A história dos Códigos Administrativos, iniciada em 1836 pelo impulso de Passos Manuel, vai corresponder a um movimento pendular e cíclico, no qual alternam as soluções centralizadoras e de descentralização. Em 1836 prevalece a orientação de alargar os poderes dos concelhos, vindo a Câmara Municipal, eleita pelos povos, alargada a sua competência deliberativa e sendo o respectivo Presidente eleito por aquela. O poder central era representado no município pelo Administrador do Concelho e no distrito (circunscrição mais ampla) pelo Administrador-Geral.

Em 1842, Costa Cabral faz aprovar um Código no qual predomina a competência dos magistrados nomeados pelo Governo (Administrador do Concelho e Governador Civil) com apertadas tutelas para os órgãos colegiais (Câmara Municipal, Conselho Municipal e Junta-Geral do Distrito). Esta orientação centralizadora, contudo, apenas viria a ser posta em causa, mais de trinta anos depois, pelo Código de 1878, conhecido pelo nome do seu proponente — Rodrigues Sampaio —, no qual é nítida a índole descentralizadora, sendo as Câmaras, as Juntas-Gerais de Distrito e as Juntas de Freguesia dotadas de importantes atribuições próprias. O Código de 1886, (José Luciano de Castro), na mesma linha, incluía um regime especial para Lisboa e para o Porto e a representação de minórias nos corpos administrativos. Este Código viria a ser, todavia, profundamente alterado em 1892, na vigência do governo de José Dias Ferreira, no sentido de se restringirem poderes aos órgãos autárquicos para fazer face à grave crise económica e financeira então vivida. O carácter muito centralizador do Código que se seguiu, o de 1895-96 (João Franco), e a atribuição de amplos poderes aos representantes do Governo situam-se nessa linha.

131. Depois da implantação da República, foi reposto em vigor o Código de 1878, aplicando-se subsidiariamente o Código de 1896. Apesar de predominar uma orientação descentralizadora, no domínio dos princípios, o regime implantado em 1910 não publicou um Código Administrativo, limitando-se a aprovar a Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913 — apenas respeitante à organização, funcionamento e atribuições dos corpos administrativos. Pelo contrário, o regime saído do movimento de 28 de Maio de 1926 aprovaria nos anos 30 um Código (1936-1940) de orientação compreensivelmente centralista, de que foi autor o Professor Marcello Caetano. Há aí um evidente predomínio dos magistrados administrativos, enquanto representantes do Governo central

— Governador Civil no distrito e Presidente da Câmara no município. Os «chefes de famílias» apenas tinham o direito a eleger os vogais das juntas de freguesia.

132. A Constituição de 1976 prevê expressamente um modelo de *Poder Local* de pendor descentralizado. «As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (artigo 237.º, n.º 2, CRP). No continente, as autarquias são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

A organização autárquica compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial, responsável perante aquela. As assembleias são eleitas por sufrágio universal directo e secreto dos cidadãos residentes — adoptando-se o sistema de representação proporcional. Para desempenharem as suas funções, as autarquias têm património e finanças próprias, visando o regime das finanças locais a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a «correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau» (artigo 240.º, n.º 2, CRP). As autarquias dispõem de poder regulamentar próprio, nos limites da Lei Fundamental, e estão sujeitas à tutela administrativa. As medidas tutelares restritivas da autonomia local, designadamente provenientes de órgãos competentes da Administração Central, têm de ser precedidas de parecer de um órgão autárquico, e a dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição directa apenas pode basear-se em actos ou omissões de natureza grave.

133. No *município*, os órgãos representativos são a *Assembleia Municipal* e a *Câmara Municipal*. A primeira é constituída «pelos presidentes das juntas de freguesias e por membros, em número não inferior ao daqueles, eleitos pelo colégio eleitoral do município» (artigo 251.º, CRP).

À Assembleia compete, designadamente, acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara Municipal e dos serviços municipalizados; e, sob proposta da Câmara, aprovar o plano anual de actividades e o orçamento, bem como as suas revisões, o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência, o plano director municipal e os empréstimos.

A Câmara é o «órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada» (artigo 252.º, CRP). A Câmara é constituída pelos vereadores, em número variável (14 em Lisboa, 12 no Porto, até 4 nos municípios com 20.000 ou menos eleitores). Entre as suas

competências conta-se designadamente: executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia municipal, elaborar o plano anual de actividades e o orçamento, bem como as respectivas alterações e revisões, e proceder à sua execução, superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município. Compreensivelmente, assumem especial importância as competências da Câmara Municipal no tocante ao urbanismo e à construção. O Presidente da Câmara, além de representar o município em juízo e fora dele e de executar as deliberações da Câmara Municipal, coordena a respectiva actividade.

A Assembleia Municipal poderá instituir, como órgão consultivo, um Conselho Municipal formado de modo a garantir a representação das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais da área do concelho.

Os municípios, que podem constituir-se em associações ou federações para administração de interesses comuns, participam ainda por direito próprio nas receitas provenientes dos impostos directos. Assim, constitui presentemente receita dos municípios o produto das cobranças da Contribuição Autárquica, do imposto sobre veículos ou da sisa — além de uma percentagem do imposto sobre o valor acrescentado incidente sobre a matéria colectável reconstituída correspondente às actividades turísticas e de diversas taxas, tarifas e multas. As autarquias locais ainda beneficiam de uma participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro correspondente a um montante a transferir anualmente do Orçamento do Estado para os municípios (cf. Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro).

134. Abaixo do *município* está a *freguesia*, cujos órgãos representativos são a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia. A *Assembleia* é eleita pelos cidadãos eleitores residentes na área, segundo o sistema de representação proporcional. A *Junta* é o órgão executivo, eleito por escrutínio secreto pela Assembleia de entre os seus membros. O presidente da Junta é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição da Assembleia. Nas freguesias com 200 eleitores ou menos, a Assembleia de Freguesia é substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 19.º, da Lei n.º 100/84, de 29 de Março). O plenário não pode, porém, deliberar validamente sem que estejam presentes pelo menos 20 por cento dos cidadãos eleitores da freguesia. No caso de haver plenário, o Presidente da Junta será eleito por este.

Além dos partidos políticos, podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das freguesias grupos de cidadãos eleitores — o que não acontece nem na eleição dos municípios nem nos órgãos electivos do poder central.

135. Acima do município, a Constituição prevê a existência de *Regiões Administrativas* — que, como se disse, ainda não foram criadas, em virtude das dificuldades quanto aos critérios de divisão do território do continente. Segundo a Lei Fundamental, «as regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciação quanto ao regime aplicável a cada uma» (artigo 255.º CRP). A instituição das regiões exige o voto favorável da maioria das Assembleias Municipais, que representem a maior parte da população da área regional.

Às regiões competirá, nomeadamente, a direcção de serviços públicos e a coordenação e apoio à acção dos municípios — com respeito pela autonomia destas e sem limitação dos respectivos poderes. Os órgãos representativos da região serão a Assembleia Regional e a Junta Regional. A Assembleia será constituída «por membros eleitos directamente pelos cidadãos recenseados na área da respectiva região e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema de representação proporcional e pelo método da média mais alta de Hondt, por colégio eleitoral constituído pelos membros das assembleias municipais da respectiva área designados por eleição directa» (artigo 260.º, CRP). A junta — órgão colegial executivo — será eleita por escrutínio secreto, pela assembleia regional de entre os seus membros.

Junto de cada região haverá um representante do Governo que exercerá poderes junto das autarquias da área, substituindo o actual Governador Civil, que tem competência distrital.

Com o fim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local, a Constituição prevê a existência de organizações de moradores que dispõem dos direitos de petição relativamente a assuntos de interesse comum e de participação sem voto, através de representantes seus, na assembleia de freguesia ⁷.

⁷ Sobre o presente capítulo: Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., em especial o I volume; *História do Direito Português*, vol. I, Lisboa, 1981; artigo «Concelho» in *Enciclopédia Verbo de Cultura*; e ainda Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, lições copiografadas, Lisboa, I, 1986; II, 1984; III, 1984-85; IV, 1985; José Manuel Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1982; Nuno Espinosa Gomes da Silva, *História do Direito Português*, copiografado, Lisboa, 1969. No que toca aos aspectos financeiros: A. L. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1986; Eduardo Paz Ferreira, *As Finanças Regionais*, Lisboa, 1985; J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 3.ª ed., Coimbra, 1989; Vasco Valdez Matias, *Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal*, Coimbra, 1987.

6.

A ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA

«Poucos países há, certamente, em cuja história seja tão sensível, de ponta a ponta, o influxo do factor económico, como este nosso: poucos há, também, cuja história económica fosse tão desprezada; e será acaso dos maiores obstáculos ao ressurgimento da nossa Pátria a falta geral de conhecimentos sólidos das condições económicas em que evolucionou».

ANTÓNIO SÉRGIO, *Prefácio à «Antologia de Economistas Portugueses»*, Lisboa, 1924, p. III

Princípios, o Estado e os seus Limites

136. Portugal é uma economia aberta, baseada na coexistência concorrencial de sectores de produção, na livre iniciativa económica e no mercado, num contexto de subordinação do poder económico ao poder político democrático. A Constituição de 1976, na sua versão original, deu, porém, ênfase à intervenção pública na economia e à transição para um modelo teleológico socializante. É certo que se tratava de um modelo aberto, limitado pelo primado da lei, pelo pluralismo democrático e pela subordinação à vontade popular expressa pelo sufrágio directo, periódico, secreto e universal. Isso mesmo levou, porém, a que a prática constitucional se tenha orientado, desde o início, para a consagração de um «Estado social com economia aberta», que se traduziu num «sistema capitalista imperfeito» (Sousa Franco) em transformação, baseado nas estruturas de uma economia mista. As revisões constitucionais de 1982 e 1989 confirmaram-no. A concorrência prevaleceu sobre o dirigismo e a regulação sobre a programação rígida do futuro.

137. A Constituição enumera no seu artigo 80.º aquilo que designa como fundamentos da organização económica, e que são:

- a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático;
- b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- c) Apropriação colectiva de meios de produção e solos, de acordo com o interesse público, bem como dos recursos naturais;
- d) Planificação democrática da economia;
- e) Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- f) Intervenção democrática dos trabalhadores.

Temos aqui a enunciação dos princípios do que podemos designar como o *modelo estático da economia*. O legislador constituinte especifica a necessidade da subordinação do poder económico ao poder político democrático, prevendo expressamente a existência de um modelo de economia mista — pela concorrência entre os diferentes sectores de propriedade. E, a partir destes dois princípios angulares, é que surgem as referências à apropriação colectiva dos principais meios de produção, à planificação democrática e à intervenção dos trabalhadores — apelando-se ainda para uma perspectiva dinâmica de transformação traduzida no desenvolvimento da propriedade social.

A complementaridade do Estado e do mercado, da economia pública, social e privada surge, deste modo, como corolário da consagração de uma economia multipolar.

138. O legislador constituinte sentiu, porém, necessidade de concretizar as opções fundamentais do modelo transformador, traduzindo-as em «incumbências prioritárias do Estado». Fê-lo no artigo 81.º que, segundo Vital Moreira e Gomes Canotilho, é «uma das mais complexas (e, simultaneamente, das menos homogêneas) das normas constitucionais»¹. Não há, com efeito, coerência de critérios na enumeração de tais incumbências. Importa, no entanto, agrupá-las em três grandes zonas temáticas:

- a) Transformação das estruturas socioeconómicas (correção das desigualdades; melhor utilização das forças produtivas; participação dos trabalhadores; eliminação dos latifúndios; sistema de planeamento; política científica e tecnológica; política energética);

¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição-Anotada*, cit., I, p. 401.

b) Eliminação de constrangimentos económicos (orientação anti-monopolista; repressão dos abusos do poder económico e de todas as práticas lesivas do interesse geral; defesa da concorrência equilibrada entre empresas; protecção do consumidor);

c) Prossecução do crescimento e desenvolvimento económicos (aumento do bem-estar social; orientação do desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões; desenvolvimento das relações económicas internacionais).

Temos, pois, um conjunto vasto de incumbências do Estado que, no entanto, apresentam um pendor fortemente programático. Pendor que não deixa de ter projecção económica no quotidiano e nas políticas de governo.

Os poderes públicos de controlo e intervenção na economia são, porém, nitidamente limitados. A sua fronteira é definida pelo reconhecimento do direito de propriedade privada e da liberdade de iniciativa e pela salvaguarda da existência de uma economia aberta e multipolar. A intervenção do Estado surge, assim, como basicamente *reguladora*, tendo em vista a igualdade de oportunidades entre os cidadãos e a equidade. Usando uma expressão cara a John Rawls, as políticas sociais e económicas visam, assim, maximizar as expectativas, a longo prazo, dos menos favorecidos em condições de uma justa igualdade de oportunidades.

139. Dentre as incumbências prioritárias do Estado previstas no artigo 81.º, deixou, porém, em 1989, de se fazer referência às nacionalizações como meio de eliminar e impedir a formação de monopólios privados. Passou, sim, a falar-se em eliminação e impedimento da formação de monopólios privados e na repressão de abusos do poder económico e de todas as políticas lesivas do interesse geral — continuando a falar-se na necessidade de assegurar a equilibrada concorrência entre empresas.

Por sua vez, o artigo 83.º, em lugar da referência à intervenção, nacionalização e socialização, atribui à lei a função de determinar «os meios e formas de apropriação colectiva dos meios de produção e solos, bem como os critérios de fixação da respectiva indemnização». Flexibiliza-se, assim, a noção de apropriação colectiva — cujos *meios* e *formas* serão definidos pela lei ordinária. Trata-se de matéria integrada na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República — a qual abrangerá a definição dos meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção

e solos por motivo de interesse público, bem como os critérios de fixação de indemnizações (artigo 168.º, n.º 1, al. 1).

Quanto aos meios de produção em abandono, além da expropriação, passa a prever-se que os mesmos possam ainda ser objecto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições excepcionais a fixar por lei, da Assembleia da República ou do Governo, sob autorização (artigos 89.º e 168.º, n.º 1, al. 1).

Quanto ao princípio do desenvolvimento da propriedade social, complementar da apropriação colectiva, deixa de ter tratamento autónomo, como acontecia anteriormente, para apenas ficar a constar do já citado artigo 80.º (princípios fundamentais).

140. «A reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974» apenas poderá efectuar-se nos termos de uma *lei-quadro* a aprovar por *maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções* (artigo 85.º).

Ficou, assim, abolido o princípio da *irreversibilidade das nacionalizações* que, não constando dos limites materiais da revisão constitucional, poderia sempre ser alterado em sede parlamentar, com respeito pelas regras de revisão dos artigos 284.º e 286.º. Tratava-se, aliás, o artigo 83.º (da Constituição antes de revista), de uma disposição de carácter fixista pouco compatível com o princípio do primado da soberania popular, da alternância governativa e com a natureza aberta da nossa economia.

As pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas e situadas fora dos sectores básicos poderão igualmente ser reprivatizadas nos termos da lei — devendo entender-se que para estas deverá haver um regime menos exigente de alienação.

Quanto às empresas directamente nacionalizadas, a Constituição prevê, entre as disposições finais e transitórias, os princípios fundamentais a que deverá obedecer a privatização (art.º 296.º):

a) A reprivatização da titularidade ou do direito de exploração realizar-se-á em regra e preferencialmente através de concurso público, oferta na bolsa de valores ou subscrição pública;

b) As receitas obtidas com as reprivatizações deverão ser utilizadas para a amortização da dívida pública e do sector empresarial do Estado, para o serviço da dívida resultante das nacionalizações ou para novas aplicações do capital no sector produtivo;

c) Os trabalhadores das empresas objecto da reprivatização manterão no processo da reprivatização todos os direitos de que forem titulares;

d) Os trabalhadores das empresas objecto de reprivatização terão ainda o direito à subscrição preferencial de uma percentagem do respectivo capital social;

e) Os meios de produção e outros bens a reprivatizar serão objecto da avaliação prévia por intermédio de mais de uma entidade independente.

Procura-se, deste modo, garantir que o interesse geral seja devidamente salvaguardado na política de privatizações — respeitando-se os princípios fundamentais da organização económica (cf. Lei n.º 11/90).

141. Após a revisão constitucional de 1982, a liberdade de iniciativa passou a ser reconhecida entre os direitos e deveres económicos, sociais e culturais (artigo 61.º), deixando, assim, de constar apenas da parte relativa à organização económica, como acontecia anteriormente. Já se deveria entender, porém, em face do texto de 1976, que estava reconhecida a liberdade de iniciativa, até porque a Constituição já consagra um modelo de economia aberta, só concebível com uma iniciativa privada livre.

Hoje entendemos que não há motivos para dúvidas. A liberdade de iniciativa e de empresa deve considerar-se como um dos casos de natureza análoga relativamente aos direitos e liberdades fundamentais, estando submetido ao regime do artigo 18.º, segundo o qual uma disposição constitucional sobre direitos e liberdades fundamentais é directamente aplicável, independentemente de qualquer legislação complementar (cf. artigo 17.º). A liberdade de iniciativa abrange a liberdade de começar a actividade económica e de gerir a actividade da empresa, devendo ligar-se ao direito de propriedade previsto no artigo 62.º. Se é certo que alguns autores entendem que estamos perante um mero direito à propriedade, isto é, um direito de não ser expropriado ou esbulhado pelo Estado ou por terceiros, salvo por utilidade pública e mediante indemnização, a verdade é que estamos perante um direito definido positivamente, sobre o qual o Professor Sousa Franco disse que a fórmula usada visa, «intencionalmente, cobrir quer a propriedade como direito real sobre bens quer o direito de apropriação — ou seja,

o direito pessoal de apropriar bens de que uma pessoa carece»². A concepção limitativa não tem, pois, correspondência literal ou substancial no dispositivo constitucional, pelo que existe um reconhecimento expresso e positivo do direito de propriedade privada, abrangendo o direito à sua transmissão *inter vivos* e *mortis causa*. Também aqui estamos face a um direito de natureza análoga aos direitos e liberdades fundamentais, sendo susceptível de aplicação directa, vinculando entidades públicas e privadas. É certo que, estabelecendo uma distinção entre direito de propriedade e liberdade de iniciativa, a Constituição não inclui a garantia desta última na definição do primeiro. Todavia, não podemos dissociar as duas realidades. O conteúdo positivo da segunda e os seus limites influenciam, afinal e na prática, o uso e fruição da propriedade — sendo estas duas realidades essenciais para a caracterização do modelo estático da economia de que falámos. Importa, no entanto, acrescentar que o artigo 61.º, ao referenciar limites à liberdade de iniciativa — isto é, ao considerar que ela deve ser um instrumento de progresso colectivo, bem como a necessidade de respeitar os quadros definidos pela lei —, mais não faz do que apelar à função social como fronteira no exercício da actividade, o que é inerente às modernas constituições e ao direito contemporâneo. E a legislação ordinária está cheia de exemplos de limites justificados por essa função social (p. ex. a legislação de defesa da concorrência e dos consumidores, os regimes de acesso ao comércio ou do investimento estrangeiro).

Estruturas de Propriedade dos Meios de Produção e o Planeamento

142. A Constituição portuguesa prevê a existência de três sectores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais, definidos em função da titularidade e dos poderes de gestão (artigo 82.º). Estes três sectores — o público, o privado e o cooperativo e social —, respeitando à propriedade dos meios de produção, constituem *sectores institucionais da economia*:

² «A Revisão da Constituição Económica», Sep. da *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, 1982, p. 43.

«O *sector público* é constituído pelos meios de produção cujas propriedades e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas» (artigo 82.º, n.º 2) — deixando de se distinguir os subsectores estadual, autogestionário e comunitário e restringindo-se o novo sector público ao primeiro destes três.

«O *sector privado* é constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertence a pessoas singulares ou colectivas privadas» (artigo 82.º, n.º 3), desde que não integrados no sector social. Este continua, pois, a ser o sector-regra — como, aliás, acontece desde 1976.

O *sector cooperativo e social* passou a ser constituído pelos meios de produção possuídos e geridos por cooperativas em obediência aos princípios cooperativos (artigo 82.º n.º 4, *a*), por comunidades locais (artigo 82.º, n.º 4, *b*) e ainda por outras formas de exploração colectiva por trabalhadores (artigo 82.º, n.º 4, *c*). Abrange, assim, o sector não só as cooperativas — que constituem a sua matriz — mas também dois dos subsectores que anteriormente estavam no sector público: o autogestionário e o comunitário.

Quanto ao sector público, saliente-se que nas unidades de produção nele integradas será assegurada a «participação efectiva dos trabalhadores na respectiva gestão» (artigo 90.º).

No tocante às empresas do sector privado, prevê-se que o respeito da Constituição e da lei seja fiscalizado pelo Estado, que assegurará a protecção das pequenas e médias unidades economicamente viáveis (artigo 87.º, n.º 1). A intervenção pública na gestão das empresas apenas poderá fazer-se «a título transitório, nos casos expressamente previstos na lei, e em regra mediante prévia decisão judicial» (artigo 87.º, n.º 2).

O artigo 87.º, n.º 3, continua a prever que «a lei definirá os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza». Trata-se de um afloramento do princípio da subordinação do poder económico ao poder político democrático — devendo a Assembleia da República, nos termos do artigo 168.º, n.º 1, al. *f*) (reserva relativa), definir os sectores de propriedade dos meios de produção, incluindo os básicos nos quais será vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza.

143. A lei da delimitação de sectores (Lei n.º 46/77 de 8 de Julho, alterada pelos D. L. n.º 406/83 de 19 de Novembro e n.º 449/88 de 10 de Dezembro) distingue as seguintes alterações:

«*i*) *Reserva Absoluta* — Determina-se, neste caso, a obrigatoriedade de pertença ao sector público das empresas que se dediquem directa-

mente a qualquer das seguintes actividades: captação, tratamento e distribuição de água para consumo público através de redes fixas; saneamento básico; comunicação por via postal; transportes ferroviários (explorados em regime de serviço público) e exploração de portos marítimos e aeroportos. A *reserva absoluta* refere-se às empresas de capital integralmente público, salvo no caso da continuação da actividade de sociedades com participação de capitais privados existentes à data da publicação da lei e dentro do respectivo quadro actual de funcionamento.

ii) Reserva de Controlo — Prevê-se ainda que o Governo possa autorizar, «em casos excepcionais e por razões imperativas», o exercício da actividade no sector do armamento «a empresas que resultem da associação do sector público, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com outras entidades, designadamente estrangeiras, desde que estas disponham de exclusivos de natureza tecnológica não negociáveis de outra forma mais adequada, ou detenham posição dominante em mercados internacionais de estrutura oligopolista em que o sector público não tenha, por si só, capacidade de penetração» (cf. artigo 5.º). As actividades de telecomunicações e de transporte aéreo regular podem ser exercidas por empresas que resultem da associação de entidades do sector público, em posição obrigatoriamente maioritária no capital da nova sociedade, com outras entidades (artigo 4.º, n.º 2).

iii) Reserva Eventual — O Governo poderá determinar por decreto-lei que fique vedado à iniciativa privada o exercício de actividades industriais de base fiscal, designadamente as dos tabacos e fósforos. Ainda a Lei 46/77 prevê que a exploração dos recursos naturais (*v. g.* subsolo) seja sujeita ao regime de concessão ou a outro que não envolva a transmissão da propriedade dos recursos a explorar. Por outro lado, prevê-se que a exploração e gestão das empresas que não desenvolvam a sua actividade nos sectores fundamentais possam ser confiadas pelo Governo a entidades privadas em casos excepcionais e nunca com carácter definitivo ³.

A partir de 1983, deixou de estar vedado ao sector privado o exercício das actividades bancária e seguradora, bem como o acesso aos sectores das indústrias adubeira e cimenteira.

144. Quanto ao planeamento, ocorreu depois da revisão constitucional de 1989 uma redução das disposições constitucionais sobre o tema

³ Cf. Carlos Ferreira de Almeida, *Direito Económico*, Lisboa, 1979, II, p. 397.

(artigos 91.º e 95.º). Por um lado, o Governo, de acordo com o seu programa, passa a elaborar *planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo*, e um *plano anual* que tem a sua expressão financeira no Orçamento do Estado, contendo as orientações fundamentais dos planos sectoriais e regionais a aprovar em consequência da sua política económica. Por outro lado, os Planos surgem basicamente orientados para a promoção do crescimento económico, do desenvolvimento harmonioso de sectores e regiões, da justa repartição individual e regional do produto nacional, para a coordenação da política económica com as políticas social, educacional e cultural, bem como para a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida (artigo 91.º).

Competirá à Assembleia da República aprovar, como até aqui, as grandes opções correspondentes a cada plano e apreciar os respectivos relatórios de execução, devendo as respectivas propostas de lei ser acompanhadas de relatório sobre as grandes opções globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação. A coordenação da aplicação dos planos cabe ao Governo, devendo ser descentralizada, regional e sectorialmente (artigos 93.º e 164.º, al. b).

Mantém-se, pois, o dualismo instrumental para aprovação dos instrumentos de planeamento. As grandes opções de cada plano deverão ser sempre aprovadas pelo Parlamento — desaparecendo a alusão aos planos de longo e de médio prazos como instrumentos individualizados. *Ao Governo caberá aprovar os Planos propriamente ditos, tal como até hoje já ocorria.*

145. Em substituição do Conselho Nacional do Plano foi criado pela revisão constitucional de 1989 o Conselho Económico e Social, concebido como órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas e social. Este participará na elaboração dos planos de desenvolvimento e no exercício das demais competências que lhe venham a ser atribuídas por lei. A composição do Conselho deverá ser definida pela Assembleia da República, ou pelo Governo, devidamente autorizado por aquela, devendo dele fazer parte representantes do Executivo, das organizações representativas dos trabalhadores, das organizações representativas das actividades económicas, das regiões autónomas e das autarquias locais (artigo 168.º, n.º 1, al. m).

O novo Conselho herda as atribuições do Conselho Nacional do Plano, podendo também vir a exercer as funções que estão presente-

mente confiadas ao *Conselho Permanente da Concertação Social*. Daí a referência especial à concertação que foi introduzida pelos legisladores da revisão.

146. Na linha do que já fora alcançado pela revisão constitucional de 1982, a realização da reforma agrária deixou em 1989 de constituir uma das tarefas prioritárias do Estado, passando a falar-se no artigo 81.º, al. b), na eliminação dos latifúndios e na reordenação dos minifúndios. A carga político-ideológica foi significativamente aligeirada nesse domínio, sendo o título relativo à Política Agrícola e à Reforma Agrária substituído por um outro referente às Políticas Agrícola, Comercial e Industrial.

Os objectivos da política agrícola são, assim, reajustados. O aumento da produção e da produtividade torna-se um desígnio prioritário. A promoção da melhoria da situação económica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos agricultores surge associada à ideia de racionalização das estruturas fundiárias e ao acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção directamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham. Acrescenta-se a necessidade de incentivar o associativismo dos agricultores, a exploração directa da terra e a promoção de uma política de ordenamento e reconversão agrárias de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do País.

O redimensionamento das unidades de exploração agrícola que tenham dimensão excessiva do ponto de vista dos objectivos da política agrícola deverá ser regulado por lei — sendo esta matéria integrada na reserva relativa de competência parlamentar (artigo 168.º, n.º 1, al. n) e artigos 97.º e 98.º). O legislador prevê os direitos dos proprietários quer à indemnização quer à reserva da área suficiente para a viabilidade e racionalidade da exploração (artigo 97.º, n.º 1). As terras exploradas deverão ser entregues, a título de exploração familiar, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras formas de exploração por trabalhadores — sem prejuízo de haver um período probatório da efectividade e da racionalidade da respectiva exploração, antes da outorga da propriedade plena (artigo 97.º, n.º 2).

Quanto aos minifúndios prevê-se que o Estado promova o redimensionamento das unidades de exploração agrícola inferior à adequada, nomeadamente através de incentivos jurídicos, fiscais e creditícios «à sua integração estrutural ou económica, por exemplo, cooperativa, ou por recurso ao emparcelamento» (artigo 98.º).

São ainda fixados, no artigo 102.º, os objectivos da política comercial, que condensam e aperfeiçoam as disposições constantes nos antigos artigos 109.º e 110.º. Deverão ser eles: a concorrência salutar dos agentes mercantis; a racionalização dos circuitos de distribuição; o combate às actividades especulativas e às práticas comerciais restritivas; o desenvolvimento e a diversificação das relações económicas externas.

Quanto aos objectivos da política industrial (artigo 103.º) aponta-se para: «o aumento da produção industrial no quadro da modernização e ajustamento de interesses sociais e económicos e da integração internacional da economia portuguesa»; «o reforço da inovação industrial e tecnológica»; «o aumento da competitividade e da produtividade das empresas industriais; o apoio às pequenas e médias empresas e, em geral, às iniciativas e empresas geradoras de emprego e fomentadoras de exportação ou de substituição de exportações» e «o apoio à protecção internacional das empresas portuguesas».

Orçamento e Finanças Públicas

147. No tocante à *Constituição financeira* são dignos de referência os seguintes aspectos:

a) O Orçamento de Estado é aprovado pela Assembleia da República, num *sistema monista*, cabendo ao Governo apenas poderes de execução.

b) O Orçamento respeita a *anualidade*, devendo ser elaborado «de harmonia com as grandes opções do plano anual» (artigo 108.º, n.º 2).

c) O O. E. contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos e o Orçamento da Segurança Social.

d) Prevê-se ainda (artigo 109.º, n.º 3) que a proposta de Orçamento deva ser acompanhada de diversos relatórios: previsionais da evolução dos principais agregados macroeconómicos, incluindo monetários, com influência orçamental; justificativos das variações relativamente ao orçamento anterior; sobre a dívida pública, operações de tesouraria e contas do Tesouro; sobre a situação dos fundos e serviços autónomos; sobre a situação do Serviço Nacional de Saúde; sobre as relações orçamentais

com as Regiões Autónomas; sobre as transferências financeiras para o exterior com consequências orçamentais; e sobre benefícios fiscais e previsível perda de receita consequente.

e) Isto, além da reafirmação da unidade e da especificação das despesas, segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo o Orçamento ser estruturado por programas — o que constitui uma significativa inovação (artigo 108.º, n.º 3).

f) Em consequência deste regime relativo aos programas orçamentais, prevê-se que a lei defina os critérios a que deverão obedecer as alterações que durante a execução poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica, tendo em vista a realização dos programas aprovados pelo Parlamento — não podendo, em qualquer caso, ser modificada a repartição funcional aprovada pela Assembleia da República.

Há que salientar, ainda, que o artigo 169.º, n.º 5, veio resolver as dúvidas que se suscitavam quanto às *autorizações legislativas financeiras*, estipulando expressamente que «as autorizações concedidas ao Governo na Lei do Orçamento» observam o disposto em geral para as autorizações legislativas — caducando com a demissão do Governo a que tiverem sido concedidas e devendo definir os respectivos objecto, sentido, extensão e duração. Todavia, quando incidam sobre a matéria fiscal, as autorizações só caducam no termo do ano económico a que respeitam. Acolheu-se, assim, o entendimento maioritário da doutrina, devendo considerar-se, contudo, que as autorizações em matéria fiscal apenas deverão ser utilizadas uma vez, salvo se a autorização prever a sua aplicação gradual. Deve, porém, esclarecer-se que nestas autorizações legislativas financeiras não se incluem obviamente as autorizações para contracção ou concessão de empréstimos, por não serem autorizações legislativas, mas sim autorizações financeiras emitidas ao abrigo do artigo 164.º, al. i) da CRP.

148. Complementarmente ao que fica dito, é de salientar que as competências do Tribunal de Contas configuram-no como um autêntico tribunal integrado no poder judicial. O artigo 216.º refere que o Tribunal de Contas «é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe», competindo-lhe, nomeadamente:

a) «Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e a das Regiões Autónomas»;

- b) «Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei»;
- c) «Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei».

O legislador de revisão afirmou explicitamente o carácter de órgão supremo fiscalizador do Tribunal de Contas, não se limitando agora a referir apenas a fiscalização «da legalidade das despesas públicas» e o julgamento das «contas que a lei mandar submeter-lhe».

149. Um outro ponto de interesse respeita às *finanças regionais*, no tocante ao exercício do poder tributário próprio. No artigo 229.º, al. i) foi acrescentada, em 1989, seguindo o que já vinha sendo entendimento da doutrina, além da disposição das receitas fiscais cobradas nas Regiões e de outras que lhe venham a ser atribuídas e da afectação delas às suas despesas, a possibilidade de adaptação do *sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos da lei-quadro da Assembleia da República*. Trata-se da afirmação do primado dos poderes da Assembleia da República quanto ao sistema fiscal, permitindo-se que uma lei-quadro possa estabelecer os princípios fundamentais a que deverão obedecer *as adaptações regionais*. Esta clarificação permite uma maior nitidez na configuração do poder tributário regional — que assim abrange não só o direito a beneficiar de todas as receitas fiscais cobradas na Região mas também a possibilidade de introduzir *adaptações* no sistema fiscal, com respeito de uma lei-quadro. Este poder tributário não põe, assim, em causa a unidade do sistema fiscal nacional.

Ainda em matéria financeira, refira-se que ficam excluídas do âmbito do *referendo* todas as questões e actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro — tendo neste último caso o legislador querido apenas referir-se aos aspectos de financiamento da economia, moeda e crédito. Entretanto, e ao contrário do que teria sido curial, o legislador da revisão de 1989 não incluiu a lei de enquadramento orçamental entre as novas leis orgânicas (artigo 167.º, als. a) e b) o que não facilitará o relacionamento entre tal lei e as leis orçamentais.

Uma Economia Aberta

150. Que conclusões poderemos retirar do que acabamos de descrever? Nota-se uma evidente preocupação em consagrar de modo inequívoco

uma economia aberta com coexistência e complementaridade de sectores — abrindo-se caminho a novos e mais eficientes espaços de autonomia e heteronomia na regulação económica, de acordo com a orientação dos governos legitimados pelo voto popular e o contributo das instituições participativas. A Lei Fundamental estipula, assim, grandes princípios que deverão ser respeitados — e que pretendem introduzir factores de equidade no sistema —, a começar pela subordinação do poder económico ao poder político democrático, além da coexistência de sectores de propriedade, do planeamento democrático, da protecção da propriedade social e da apropriação colectiva dos meios de produção segundo o interesse público. São estes os limites ao funcionamento espontâneo do mercado. Trata-se da função social da economia, que não pode ser esquecida. Mas permanecem igualmente garantias para a *auto-regulação*: a defesa da equilibrada concorrência entre empresas (artigo 81.º, f), que se mantém inalterada entre as incumbências do Estado; bem como a consagração dos princípios da igualdade de oportunidades e da equidade (reconhecimento do direito à igual consideração e respeito, para usarmos a expressão de Ronald Dworkin) que permanece subjacente a diversas e importantes disposições constitucionais (artigos 1.º, 2.º, 9.º, 12.º, 13.º ou 106.º, a título de exemplo).

Sendo programática, a Constituição portuguesa, ao consagrar a subordinação ao voto maioritário, tem uma natureza não directiva nem terminalista em relação à realidade social. Não há, pois, qualquer condicionamento por «um fantasma metafísico do fim da história». Partindo da ideia de programa, chega-se, assim, a uma função que é eminentemente mediadora e dialógica — entre valores, normas e factos. No dizer do Professor Jorge Braga de Macedo, «dentro de todas as organizações eficientes da economia portuguesa escolhe-se através do voto maioritário aquela que estiver mais próxima da equidade desejada na Constituição»⁴. A ambiguidade compromissória de 1976 tem, deste modo, dado lugar a uma adequação gradual entre o código heterogéneo (lei fundamental) e o sistema social e económico complexo e diversificado.

151. O sistema de mediação constitucional abre, pois, espaço à afirmação dos vários modelos institucionais possíveis numa economia multi-polar, suscitando: (a) o diálogo entre valores ético-jurídicos (como

⁴ Jorge Braga de Macedo, «A Ilógica do Sistema Constitucional Português», in *Estudos*, XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, Vol. I, Lisboa, 1983, p. 221.

a justiça e a equidade), normas e factos (eficiência); (b) a regulação da vida económica — da concorrência e da conflitualidade; e (c) a institucionalização de um Estado social corrector de desequilíbrios e desigualdades. Há, pois, um sistema aberto, cujos constrangimentos directivos podem ceder lugar a instrumentos flexíveis e aligeirados que permitam a afirmação da inovação e da criatividade — em obediência ao princípio condicionante do voto maioritário. Os destinos da economia e da sociedade dependerão das vontades, das circunstâncias e dos interesses. A Lei Fundamental define o espaço onde esses destinos se jogam — não lhe cabe limitar os caminhos do futuro nem a vitalidade dos sujeitos que os enfrentam. O compromisso constituinte não pára num momento. Continua.

Assistimos, pois, à consolidação do *compromisso constitucional* — na definição das regras de jogo e no apontar de orientações que, sem limitarem a criatividade e a autonomia da economia e da sociedade, pretendem favorecer, com *equidade e eficiência*, o aperfeiçoamento humano, individual e solidariamente. Não se trata de impor um qualquer modelo, mas sim de usar condições favoráveis a uma *mediação* inovadora entre a valoração ético-jurídica e os factos, entre princípios, directrizes e interesses. O programa e a ideia de promoção do aperfeiçoamento tornam-se assim menos rígidos, flexibilizam-se, abrem campo ao movimento, o que não significa que deixem de ser exigentes. É a reforma gradual da sociedade e da economia que está em causa ⁵.

⁵ Sobre este tema leia-se ainda: A. L. Sousa Franco, «Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, dir. Jorge Miranda, cit., Vol. III; do mesmo, *Noções de Direito da Economia*, Lisboa, 1982-83; ainda do mesmo, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1987; António Menezes Cordeiro, *Direito da Economia*, I, Lisboa, 1986; Carlos da Mota Pinto, *Direito Público da Economia*, Coimbra, 1981; Guilherme d'Oliveira Martins, *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa*, 2 volumes, Lisboa 1983-85; Jorge Miranda, *Direito da Economia*, Lisboa, 1982-83; J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 3.^a ed., Coimbra, 1989; Luís S. Cabral Moncada, *Direito Económico*, Coimbra, 1986; Manuel Afonso Vaz, *Direito Económico — A Ordem Económica Portuguesa*, Coimbra, 2.^a ed., 1990; Marcelo Rebelo de Sousa, «10 Questões sobre a Constituição, o Orçamento e o Plano» in *Nos Dez Anos da Constituição*, cit.

SISTEMA FISCAL E SEGURANÇA SOCIAL

«A imposição de tributos e a forma da sua repartição serão determinadas exclusivamente pelas Cortes. A repartição dos impostos directos será proporcionada às faculdades dos contribuintes e deles não será isenta pessoa ou corporação alguma».

Bases para a Constituição de 1822, 9.3.1821, n.º 34.º

152. A história da fiscalidade em Portugal é dominada nos últimos dois séculos por uma sucessão de tentativas no sentido de criar sistemas susceptíveis de obter as receitas necessárias ao financiamento dos encargos públicos e de garantir uma aproximação, tanto quanto possível, dos modelos vigentes na Europa. Todavia, cedo se revelaram dificuldades para a aplicação das medidas legislativas adoptadas pelo poder político. De um lado, pesava a desorganização económica, insusceptível de permitir a geração da riqueza necessária a uma tributação estável e capaz de prover à satisfação das necessidades públicas — desde as invasões napoleónicas (1807-1811) à *Patuleia* (1846-47), passando pela guerra civil entre miguelistas e liberais terminada na Convenção de Évora Monte, não houve qualquer possibilidade de garantir para o Estado um fluxo regular e permanente de rendimentos —; de outro, a sociedade resistia à aplicação do princípio liberal da generalização tendencial do imposto. E foi neste panorama que os séculos XIX e XX conheceram várias tentativas, com destinos bem diferentes, de implantação de sistemas fiscais compatíveis com as novas concepções políticas e económicas.

Uma História Atribulada

153. Passemos, muito sucintamente, a uma abordagem do essencial dessas múltiplas tentativas.

Foi em 1832 que Mouzinho da Silveira extinguiu, pelo Decreto de 19 de Abril, o pagamento de sisas sobre móveis e semoventes,

exceptuando as vendas e trocas de bens de raiz, cuja taxa era reduzida para 5 por cento; do mesmo modo que eram abolidas as portagens e todas as leis, regimentos, provisões, forais, portarias e licenças de Câmaras para importar ou exportar e ainda os relegos e todas as determinações que tivessem por fim restringir a liberdade de comércio no interior do País e seus domínios. Era a orientação livre-cambista que prevalecia. Depois da paz de 1834, foi muito lenta a reorganização e revelaram-se evidentes as dificuldades na obtenção de receitas. Prevaleceram, por isso, algumas medidas fragmentárias, por exemplo, sobre o imposto do selo ou sobre tributação das sucessões e doações.

154. Com Costa Cabral, já restaurada a Carta (1842), inicia-se uma tentativa sistemática de reformar o sistema de impostos. Começam os trabalhos de levantamento para a Carta Geográfica do País. Urgia proceder à simplificação das contribuições. Vigorava o velho sistema das *décimas*, ainda proveniente da décima de guerra adoptada pelas Cortes de Lisboa de 1641. Em 19 de Abril de 1845, o Governo publicou, por isso, o diploma pelo qual se reduziam as contribuições directas a três — *predial*, de *manejo e pessoal* — segundo o regime de *repartição*, fixando-se um montante certo a cobrar em cada ano a ser dividido pelos contribuintes.

As reacções negativas não se fizeram esperar. A elaboração das matrizes prediais deparou com a activa resistência das populações, muitas vezes levantadas em armas. Acrescia que o País estava sob os efeitos de uma depressão económica... Tudo isto levou à mobilização dos adversários do Governo e ao aproveitamento por estes dos focos de revolta popular — primeiro na *Maria da Fonte* e depois na *Patuleia*. Resultado? As novas medidas tributárias seriam revogadas para acalmar os ânimos. E mesmo assim a *guerra civil* foi inevitável (1846-47)...

155. Só em 31 de Dezembro de 1852, já na *Regeneração*, vai ser criada a Contribuição Predial, novamente segundo o sistema de *repartição*. Em 30 de Junho de 1860, os impostos de transmissão e as sisas são substituídos pela Contribuição de Registo e, em 30 de Julho, a Contribuição Industrial é instituída, em lugar da *décima militar* que incidia sobre as indústrias e o manejo das fábricas. Manteve-se, porém, agravada, a décima de juros. Em 1867, a criação de um novo imposto sobre o consumo vai, no entanto, originar tumultos no Porto e em Lisboa (*Janelinha*, nos primeiros dias de 1868), responsáveis pela queda do Governo de *fusão* (coligação de regeneradores e históricos).

Em Março de 1870, Anselmo José Braamcamp apresenta uma reforma fiscal de grande profundidade — que envolvia a alteração do regime da Contribuição Predial segundo o método da *quotidade*, o alargamento da incidência da Contribuição Industrial e a adopção de um imposto sobre o rendimento. A mudança não passou, porém, do projecto. Uma derradeira revolta do velho Marechal Saldanha pôs termo a tão audacioso e precursor programa...

156. Em 18 de Junho de 1880 será, porém, estabelecido um Imposto de Rendimento com cinco cédulas: A — rendimento dos capitais mobiliários; B — rendimento do exercício de qualquer emprego; C — rendimento da propriedade imobiliária; D — rendimento do comércio e indústria; E — rendimentos de outra proveniência, não produzidos mas desfrutados, no continente e ilhas. A sua aplicação foi, contudo, suspensa excepto no que diz respeito aos funcionários públicos, em Abril de 1881...

Continuavam, pois, as resistências e ia-se mantendo, afinal, o velho sistema das *décimas*, com as alterações fragmentárias que, entretanto, tinham sido introduzidas. Ainda em 1899, fez-se mais uma tentativa para introduzir na constituição predial o regime da *quotidade* — sem êxito, em face das dificuldades na avaliação actualizada dos valores das matrizes e dos rendimentos dos prédios. Também em 1911 novas medidas foram adoptadas pelo Governo da República no mesmo sentido, abrangendo a reorganização da contribuição do registo. Em 1913 e 1914, prevaleceria, porém, um método empírico de reavaliação de matrizes, mas as dificuldades persistiram.

157. A Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, remodelou totalmente os regimes tributários. Foram criados ou alterados os seguintes impostos: sobre o valor das transacções, contribuição industrial, contribuição predial, imposto sobre a aplicação de capitais, imposto pessoal de rendimentos e contribuição de registo. Tratou-se de uma reforma extremamente audaciosa que pretendeu forçar nitidamente as circunstâncias. As resistências vieram, porém, de novo à tona. O destino da importante reforma de 1922 veio a ser, assim, o da inevitável não aplicação. Não passou do «Diário do Governo».

158. Depois de implantada a ditadura militar, o Professor Oliveira Salazar seria responsável em Abril de 1929 por uma profunda transformação do sistema efectivamente aplicada. Foram os seguintes os aspectos

fundamentais dessa reforma: quanto à contribuição predial rústica procedeu-se a um desagrevamento da taxa em vigor e a uma actualização automática dos valores matriciais; na contribuição predial urbana manteve-se a taxa, mas previu-se a reorganização das cadernetas prediais e do cálculo dos rendimentos colectáveis; na contribuição industrial foram criados três grupos: A — para as indústrias nas quais era impossível calcular o volume exacto de transacções realizadas, aplicando-se-lhes *taxas fixas*; B — onde haveria uma tributação em função do capital corrigido pelas cotações da Bolsa; C — para os casos em que o imposto deveria incidir sobre os lucros presumíveis, sendo estes calculados pelo volume de transacções; foi criado um imposto profissional para os empregados por conta de outrem no comércio, na indústria, na agricultura e para os indivíduos que exercessem profissões liberais, com exclusão dos funcionários públicos; e manteve-se ainda o imposto complementar como correctivo dos impostos sobre o rendimento, havendo o desagrevamento das sisas e dos impostos sobre sucessões e doações. Oliveira Salazar substituiu, porém, o método da tributação dos *rendimentos reais* pelo dos *rendimentos normais* — com o objectivo de assegurar uma maior regularidade nas receitas do Estado e uma maior simplicidade e objectividade, designadamente quanto à defesa do contribuinte perante a administração tributária. Era esta a perspectiva do Governo.

159. Com diversos ajustamentos, este sistema vigorará até aos anos 50, altura em que a Comissão de Reforma Fiscal (1957), presidida pelo Professor Teixeira Ribeiro, põe mãos à obra no sentido de propor um novo sistema, baseado na tributação real e na introdução de factores de personalização. A reforma (1957-1966) manteve a tributação por células, abrangendo rendimentos que até aí escapavam aos impostos (p. ex., mais-valias) e racionalizando as imposições sobre o consumo. Sucederam-se, assim, os Códigos da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações (1958); do Imposto Profissional (1962); do Imposto de Capitais (1962), com duas secções para rendimentos de capitais mutuados e para rendimentos de aplicação de capitais em empresas; da Contribuição Industrial (1963), com três secções — para grandes empresas, recorrendo-se aos rendimentos efectivos, para médias empresas, adoptando-se o regime de rendimentos presumidos e para pequenas empresas, com recurso aos rendimentos normais; da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola (tendo este último sido suspenso logo em 1956, em virtude da crise agrícola); do Imposto

Complementar (1963) — concebido como imposto de sobreposição, incidente sobre o rendimento global das pessoas singulares (secção A) e colectivas (secção B) —; do Imposto de Mais-Valias (1965), que incidia sobre ganhos fortuitos de capital, desde que efectivos e realizados, reportando-se a situações tipificadas; e do Imposto de Transacções (1966), imposto de consumo monofásico que incidia sobre o valor das transacções respeitantes a mercadorias produzidas em Portugal ou importadas, quando efectuadas entre o comerciante grossista como alienante e o comerciante a retalho como adquirente.

O sistema fiscal, concebido pela Comissão presidida pelo Prof. Teixeira Ribeiro, veio a sofrer, porém, significativas modificações, num processo que seria designado como *contra-reforma fiscal*. De facto, optou-se em certos casos pela tributação normal, prevalecendo a sobrecarga dos rendimentos do trabalho em benefício dos do capital — o que contrariava as orientações fundamentais expressas pela Comissão. Na vigência da reforma de 1957-66 ocorreu um crescimento do peso relativo da receita fiscal no Produto Nacional Bruto — com diminuição percentual dos impostos aduaneiros e aumento dos impostos sobre a produção e transacções internas. Os impostos directos sofreram também um ligeiro recuo relativo, mais do que compensado pelo incremento do produto das contribuições para a Segurança Social.

O Novo Sistema Fiscal

a) O IVA

160. Nos anos 80 revelou-se necessário conceber um novo sistema fiscal que, por um lado, se adequasse às exigências constitucionais nesta matéria e que, por outro, correspondesse às exigências da economia moderna e da integração de Portugal nas Comunidades Europeias.

O artigo 107.º da Constituição de 1976, norma programática sobre os impostos, apontava para adopção de um imposto sobre o rendimento pessoal, visando a «diminuição das desigualdades», «único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. Por outro lado, estipulava que a tributação das empresas deveria incidir fundamentalmente sobre o rendimento real e que o imposto sobre sucessões e doações teria de ser progressivo, de forma a contri-

buir para a igualdade entre os cidadãos». A tributação do consumo, essa visaria «adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo».

161. A deposição da primeira pedra da reforma fiscal correspondeu à aprovação do Código de Imposto sobre o Valor Acrescentado — ditado pela adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em virtude de o sistema de financiamento destas actualmente previsto estar parcialmente ligado a uma percentagem das cobranças do IVA em cada país membro.

Criado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84 de 26 de Dezembro, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) abrange as transmissões de bens e as prestações de serviços efectuadas no território nacional a título oneroso e as importações de bens. Trata-se do imposto sobre o consumo por excelência, de aplicação plurifásica, que substituiu o antigo imposto de transacções. Em princípio, «o valor tributável das transmissões de bens e das prestações de serviços sujeitas a imposto será o valor da contraprestação obtida ou a obter do adquirente, do destinatário ou de terceiro» (artigo 16.º, n.º 1 do Código do IVA), enquanto, em regra, o «valor tributável dos bens importados será o preço pago ou a pagar pelo importador quando esse preço constituir a única contraprestação» (artigo 17.º, n.º 1 do Código).

162. No caso português, foi adoptado um sistema de três taxas: de 8 por cento (para determinadas importações, transmissões de bens e prestação de serviços, relativas a: águas minerais, vinhos comuns de mesa, material didáctico, electricidade, gasolina, gasóleo, serviços efectuados no exercício das profissões de jurisconsulto, advogado e solicitador, serviços de assistência médico-sanitária etc.); de 30 por cento (p. ex. para transacções de aguardentes víquicas, de perfumes, de peles, de pedras preciosas, de moedas de ouro e de outros produtos de material precioso ou de luxo); e de 17 por cento (para a generalidade das importações, transmissões de bens e prestações de serviços).

163. Como imposto concebido para ser apurado apenas com base no valor acrescentado em cada fase do circuito de comercialização, a sua liquidação exige que os sujeitos passivos deduzam ao imposto incidente sobre as operações tributáveis efectuadas: o imposto que lhes foi facturado na aquisição de bens e serviços por outros sujeitos passivos; o imposto devido pela importação de bens; o imposto pago pela

aquisição de determinados serviços cujo prestador não tenha sede, estabelecimento estável ou domicílio no território nacional, desde que o adquirente seja o sujeito passivo do imposto cuja sede ou domicílio se situe no território nacional; e o imposto pago como destinatário de operações tributáveis efectuadas por sujeitos passivos estabelecidos no estrangeiro, quando estes não tenham no território nacional um representante legalmente acreditado e não houverem facturado o imposto (artigo 19.º).

164. Diversas operações internas e importações estão isentas do imposto, como, por exemplo, prestações de serviços efectuadas no exercício de profissões como as de médico, enfermeiro, veterinário, tradutor-intérprete ou que tenham por objecto o ensino ou a formação profissional, bem como a transmissão de direitos de autor — além das prestações de serviços por actores, músicos, desportistas e artistas taumáquicos, das operações de crédito e de seguro e resseguro, da locação de bens imóveis e das operações sujeitas a sisa, entre outras (artigo 9.º e 13.º).

Beneficiam ainda de isenção do IVA os sujeitos passivos que, não possuindo nem sendo obrigados a possuir contabilidade organizada nem praticando operações de importação, exportação ou actividades conexas não tenham atingido no ano civil anterior um determinado volume de negócios (presentemente 1 200 000\$00). Serão ainda isentos do imposto os sujeitos passivos com um volume de negócios superior a 1200 contos, mas inferior a 1700 contos que, se tributados, preencheriam as condições de inclusão no regime dos pequenos retalhistas. Cabem neste último regime os retalhistas que sejam pessoas singulares, não possuam nem sejam obrigados a possuir contabilidade organizada para efeito do IRS e que não tenham tido no ano civil anterior um volume de compras superior a 7500 contos. Beneficiam de um regime mais favorável, aplicando um coeficiente de 25 por cento ao valor do imposto suportado nas aquisições de bens destinados a vendas sem transformação. Ao imposto assim determinado será deduzido o valor do imposto suportado nas aquisições de bens de investimentos e outros bens para uso da própria empresa, exceptuando-se os bens excluídos do direito à dedução nos termos gerais.

b) IRS, IRC, Contribuição Autárquica

165. Quanto aos restantes novos impostos, a Comissão de Reforma Fiscal, presidida pelo Professor Paulo Pitta e Cunha, desde Agosto de 1984, apresentou os resultados do seu trabalho em Fevereiro de 1987,

verificando-se que o Governo em 1988 não veio a aceitar a integralidade das propostas feitas — divergindo nalgumas concepções, consideradas essenciais pela Comissão. A queda do Governo em 1987 e a dissolução parlamentar atrasaram a apresentação das propostas de lei na Assembleia da República — e foi nesse compasso de espera que, por pressão da Administração Fiscal, foram introduzidas as mudanças referidas.

Para o Professor Pitta e Cunha a Comissão de Reforma Fiscal teve de partir de um «estado de avançada degradação» do sistema, «tornado mais saliente em face da crise estrutural das finanças públicas» que se enraizara na última década, e do «florescimento de economia paralela», que, «entre outras causas mais profundas, não deixaria de relacionar-se com a prática, tantas vezes seguida, de agravar a intensidade da incidência dos impostos como meio, não raro frustrante, de operar incrementos de receita». Por outro lado, a «agudização dos problemas relacionados com a abertura da economia ao exterior, implicando determinados constrangimentos», levavam o legislador fiscal a ter de ponderar seriamente a situação ¹.

166. Foram criados o Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS), o Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas (IRC) e a Contribuição Autárquica (CA).

O IRS pretendeu substituir o sistema misto de tributação sobre os rendimentos individuais, com predominância dos elementos cedulares, pela fórmula da tributação unitária, atingindo globalmente os rendimentos individuais. Assim, segundo o artigo 1.º do Código aprovado pelo D. L. n.º 442-A/88 de 30 de Novembro», incide sobre o valor anual dos rendimentos das categorias seguintes, depois de efectuadas as correspondentes deduções e abatimentos:

- Categoria — A — Rendimentos do trabalho dependente;
- Categoria — B — Rendimentos do trabalho independente;
- Categoria — C — Rendimentos comerciais e industriais;
- Categoria — D — Rendimentos agrícolas;
- Categoria — E — Rendimentos de capitais;
- Categoria — F — Rendimentos prediais;
- Categoria — G — Mais-valias;
- Categoria — H — Pensões;
- Categoria — I — Outros rendimentos.

¹ «A Reforma Fiscal», Revista da Ordem dos Advogados, Setembro 1989, P. I.

167. Estão sujeitas a IRS as pessoas singulares que residam em território português e aquelas que aqui obtenham rendimentos, mesmo sem residirem. No caso dos agregados familiares o imposto «é devido pelo conjunto dos rendimentos das pessoas que o constituem, considerando-se como sujeitos passivos aqueles a quem incumbe a sua direcção» (artigo 14.º, n.º 2 do Código). O rendimento colectável em IRS resulta do «englobamento dos rendimentos de várias categorias auferidos em cada ano, depois de feitas as deduções e os abatimentos» previstos no Código. O sistema de taxas é o da progressividade por escalões — variável entre 16 e 40 por cento. Prevê-se que haja um quociente conjugal (*splitting*) relativamente ao qual «as taxas aplicáveis são as correspondentes ao rendimento colectável dividido por 2, salvo se um só dos cônjuges tiver auferido rendimento igual ou superior a 95 por cento do rendimento englobado, caso em que a taxa aplicável é a correspondente ao rendimento colectável dividido por 1,85» (artigo 72.º, n.º 1, do Código). Da aplicação das taxas do imposto não poderá resultar para os contribuintes um rendimento líquido inferior ao valor anual do salário mínimo nacional (*mínimo de existência*).

Em determinados casos (depósitos à ordem ou a prazo; títulos nominativos ou ao portador ou ganhos de jogo, lotarias e apostas mútuas), pela dificuldade em proceder ao englobamento, o Código do IRS prevê a existência de taxas liberatórias apenas para esse tipo de operações, sendo lícito aos contribuintes requererem a inclusão de tais rendimentos para o cálculo do imposto único.

168. No apuramento do rendimento colectável, para efeitos de aplicação do IRS, são susceptíveis de abatimento, dentro de certos limites pré-fixados, ao rendimento líquido determinado, as importâncias relativas a despesas de saúde pagas e não reembolsadas, as despesas com a educação do sujeito passivo e dos seus dependentes, os encargos com lares ou outras instituições de terceira idade relativos a ascendentes do sujeito passivo ou a seus colaterais até ao terceiro grau, os juros de dívidas contraídas para compra de habitação própria, ou os prémios de seguros de vida, de doença ou de acidentes pessoais, bem como as contribuições para sistemas facultativos de segurança social.

169. Quanto ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), cujo regime jurídico foi aprovado pelo D. L. n.º 422-B/88 de 30 de Novembro, a incidência refere-se aos rendimentos obtidos, no período de tributação, pelos sujeitos passivos definidos no Código:

as sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, cooperativas, empresas públicas e demais pessoas colectivas de direito público ou privado com sede ou direcção efectiva em território português; as entidades desprovidas de personalidade jurídica, com sede ou direcção efectiva em território português cujos rendimentos não sejam objecto de tributação em sede de IRS ou de IRC directamente na titularidade das pessoas singulares ou colectivas; bem como as entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direcção efectiva em território português, e cujos rendimentos, nele obtidos, não estejam sujeitos a IRS. O IRC incide sobre lucros das sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, das cooperativas, empresas públicas e demais entidades abrangidas pelo Código ou sobre rendimentos das diversas categorias consideradas para efeitos do IRS, no caso das pessoas colectivas ou entidades a que o IRC se aplica.

170. Estão isentas do IRC as instituições de segurança social e de previdência, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, incluindo as de mera utilidade pública que prossigam exclusivamente fins científicos ou culturais, de caridade, assistência ou beneficência, bem como as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas a elas legalmente equiparadas e alguns tipos de cooperativas.

A taxa base do IRC é de 36,5 por cento, excepto para os casos previstos expressamente em que for consagrado diverso tratamento. No caso de rendimentos de entidades que não tenham sede nem direcção efectiva em território português e aí não possuam estabelecimento estável ao qual os mesmos sejam imputáveis a taxa é de 25 por cento — salvo os casos dos rendimentos provenientes da propriedade intelectual ou industrial (15 por cento), dos rendimentos derivados do uso ou da concessão do uso de equipamento agrícola, industrial, comercial ou científico (15 por cento) ou dos rendimentos da aplicação de capitais (20 por cento), excepto os casos de títulos nominativos e ao portador. Quanto «ao rendimento global de entidades com sede ou direcção efectiva em território português que não exerçam, a título principal, actividades de natureza comercial, industrial ou agrícola, a taxa é de 20 por cento» (artigo 69.º do Código do IRC).

171. As principais inovações do sistema de impostos sobre o rendimento de 1988 são, deste modo, as seguintes;

a) Adopção de uma fórmula de «tributação progressiva, unitária, ajustada à capacidade contributiva», em lugar do *dualismo* anterior — impostos cedulares de natureza real e imposto pessoal de sobreposição;

b) Manutenção de elementos analíticos (categorias), permitindo a discriminação qualitativa dos rendimentos;

c) No dizer do Prof. Paulo Pitta e Cunha, o acolhimento tendencial da concepção do acréscimo patrimonial, alargando-se a base de incidência às categorias tradicionais da distribuição de poder aquisitivo, incluindo as mais-valias e os ganhos fortuitos»;

d) Tributação do agregado familiar pelo sistema de englobamento com divisão segundo o quociente conjugal (*splitting*), com o objectivo de atenuar a progressividade decorrente da junção;

e) Articulação entre o IRC e o IRS pela consagração de um sistema parcial de integração sob a forma de crédito de imposto atribuído aos titulares de lucros distribuídos nas sociedades;

f) Adopção quanto ao IRS de uma escala de taxas de «progressividade branda» (Pitta e Cunha) e restrição do âmbito dos benefícios fiscais, designadamente quanto às pessoas colectivas;

g) Alargamento das garantias dos contribuintes quer quanto ao princípio da fundamentação das decisões da Administração Fiscal quer na consagração da declaração do contribuinte como base da determinação do rendimento colectável;

h) Recurso privilegiado à tributação dos rendimentos reais efectivos;

i) Preocupação em simplificar a tributação sobre o rendimento e em dar mais comodidade ao contribuinte;

j) Aproximação entre os momentos de obtenção dos rendimentos e de cobrança do imposto, designadamente através dos pagamentos por conta.

172. Refira-se, por fim, a Contribuição Autárquica, que substituiu a contribuição predial rústica e urbana, sendo presentemente um imposto municipal «que incide sobre o valor tributável dos prédios situados no território de cada município». Continua a haver a distinção entre contribuição rústica e urbana.

O Código deste imposto foi aprovado em 1988 (D. L. n.º 442-C/88 de 30 de Novembro). A contribuição é devida pelo proprietário ou usufrutuário dos prédios, sendo o valor tributável aquele que corresponda ao valor patrimonial determinado nos termos do Código das Avaliações. Estão isentos os prédios que tenham sido classificados como monumentos nacionais ou imóveis de interesse público, bem como os prédios urbanos habitacionais construídos ou adquiridos a título oneroso

para residência permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, por um período de dez anos, desde que o seu valor tributável seja igual ao inferior a 10 000 contos.

As taxas de contribuição autárquica são de 0,8 por cento para os prédios rústicos e de 1,1 por cento a 1,3 por cento para os prédios urbanos.

As receitas da contribuição autárquica revertem integralmente para os municípios, ainda que a liquidação e a cobrança caibam respectivamente aos serviços da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e do Tesouro, que actuam como mandatários da administração local, mediante retribuição.

173. Da reforma de 1957-66 ainda permanece em vigor o Código de Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações. A *Sisa* constitui integralmente receita das autarquias locais, enquanto o produto do imposto sobre Sucessões e Doações reverte para a Administração Central, constituindo receita do Orçamento do Estado.

O *Imposto sobre as Sucessões e Doações* incide sobre o valor líquido dos bens adquiridos em virtude de transmissão a título gratuito — como herança, legado ou doação. A sua taxa é progressiva por escalões, variando consoante o valor dos bens adquiridos e o parentesco entre o autor da herança ou doador e o herdeiro, legatário ou donatário. A taxa é de 4 por cento nas transmissões não superiores a 2000 contos a favor de filhos menores, indo até aos 50 por cento nas transmissões superiores a 50 000 contos a favor de estranhos.

A *sisa* incide sobre as aquisições de imóveis a título oneroso e a sua taxa é de 10 por cento sobre o preço dos prédios urbanos e de terrenos para construção e de 8 por cento nos demais casos, salvo tratando-se de prédios destinados a habitação — caso em que o imposto é mais leve, apresentando uma progressividade por escalões até ao limite de 15 000 contos — e de prédios destinados a fins produtivos de interesse para o País — em que a taxa é de 4 por cento.

No sistema fiscal português há ainda a referir um conjunto de impostos indirectos especiais — para além do imposto geral já referido, o IVA. Entre esses tributos especiais importa aludir aos seguintes: direitos e taxas sobre produtos importados de natureza aduaneira, cobrados pelas Alfândegas; imposto do selo, devido relativamente a determinados actos jurídicos ou a certos documentos; imposto sobre os produtos petrolíferos; imposto de consumo sobre o tabaco; imposto municipal sobre os veículos (automóveis, motociclos, aeronaves e barcos de recreio); e imposto sobre a venda de veículos automóveis.

174. Entre nós há a registar um evidente predomínio da tributação indirecta que atinge cerca de $2/3$ do total das cobranças de impostos da Administração Central — sem considerar as contribuições para a segurança social que abordaremos a seguir. Considerando a especificação dos diversos impostos directos e indirectos, verificamos que o IVA é responsável por cerca de um terço do total do rendimento do Estado Central e que o IRS corresponde a um quinto do mesmo — sendo insignificante o produto, por exemplo, de um imposto sobre a riqueza como o de sucessões e doações ².

Segurança Social

175. Foi tardia em Portugal a organização de um sistema de segurança social. Sem considerar os antecedentes assistencialistas de índole fragmentária, herdeiros das antigas corporações, dos montes de piedade e das associações de socorros mútuos, há a referir que só a Constituição de 1911 reconheceu o direito à assistência pública — como actividade supletiva e ocasional do Estado, apenas destinada a atacar as situações de extrema carência (artigo 3.º, n.º 39 da Constituição de 1911 e Decreto de 25 de Maio de 1911, que criou o Fundo Nacional de Assistência). Em Maio de 1919, foi publicada legislação muito ambiciosa pretendendo instituir um sistema de seguro social (de doença, de desastres de trabalho, de invalidez, velhice e previdência; tendo-se chegado a tentar criar o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral). Todavia, a legislação não passou do papel; e, por ironia, contou com a oposição quer dos sindicalistas que rejeitavam a iniciativa do Estado num domínio que consideravam ser do seu próprio foro quer dos patrões que não aceitavam ter de suportar encargos adicionais para um seguro social.

² Sobre o tema e além dos imprescindíveis textos e relatórios do Prof. Paulo Pitta e Cunha sobre a Reforma Fiscal dos anos 80, leia-se: António Braz Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, 2 vols., Coimbra, 1985-86; e Pedro Soares Martinez, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 1983; para uma visão do conjunto, articulando a reforma dos anos 50, a sua aplicação e as linhas mestras da recente transformação do sistema é essencial a leitura de J. J. Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra, 1989, *passim*.

176. Na Constituição de 1933 havia referência a que o Estado promovia e favorecia as instituições de solidariedade, *previdência*, cooperação e mutualidade (artigo 41.º). O sistema de previdência baseava-se, porém, num contrato de seguro tornado obrigatório pelo Estado para determinadas categorias. Pressupunha-se uma quotização anterior, coexistindo a mutualidade e a assistência social. É o *corporativismo de Estado* que impera então — influenciando uma pluralidade de regimes e a preferência pela iniciativa pública. «Do ponto de vista financeiro — afirma o Prof. Sousa Franco — correspondia-lhe uma situação de auto-suficiência capitalizadora das instituições de previdência, resultante da reduzida carga pecuniária dos encargos previdenciais e da restrição da satisfação da necessidade de protecção social a escasso número de trabalhadores da indústria e dos serviços ³.

A estrutura orgânica começou por assentar nas Caixas Sindicais de Previdência com base em contratos colectivos e de âmbito nacional, e nas Caixas de Reforma e Previdência, criadas pelos interessados ou pelo Governo. Depois de 1962, foram criadas as Caixas de Previdência e Abono de Família, e para benefícios imediatos, incluindo a acção médico-social; e a Caixa Nacional de Pensões para pagamento de benefícios diferidos, como as pensões de reforma. A previdência do funcionalismo público tinha um sistema distinto — que hoje ainda se faz sentir —, estando a cargo da Caixa Geral de Aposentações e do Montepio dos Servidores do Estado, geridos pela Caixa Geral de Depósitos, e da ADSE (Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública).

177. Segundo a Constituição de 1976, «todos têm direito à segurança social» (artigo 63.º, n.º 1), incumbindo ao Estado «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários» (n.º 2). Aponta-se, deste modo, para uma concepção *universalista* do sistema — o que constitui um salto muito grande em relação à situação herdada em 1974, na qual prevalecia uma orientação meramente *laborista*. Como é compreensível, a transformação do sistema nos últimos quinze anos tem deparado com inúmeras resistências — podendo afirmar-se que ainda estamos longe de alcançar

³ *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, II, Lisboa, 1982, p. 15.

os objectivos propostos constitucionalmente em virtude das dificuldades de financiamento de um sistema universalista, para além dos bloqueamentos de índole institucional. De qualquer modo, a Lei Fundamental, é clara quando aponta para que o sistema de segurança social proteja «os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho» (artigo 63.º, n.º 4). Depois da revisão constitucional de 1989, veio, aliás, acrescentar-se — para obviar às dificuldades decorrentes da proliferação de regimes e da não intercomunicabilidade entre eles — que «todo o tempo contribuirá, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado» (n.º 5).

178. A Lei da Segurança Social (n.º 28/84, de 14 de Agosto) considera, nessa linha, como objectivos do sistema: a protecção dos trabalhadores e suas famílias nas situações de falta ou de diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte, e garante a compensação de encargos familiares; e a protecção das pessoas que se encontrem em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência (artigo 2.º). Deste modo, o sistema (que compreende os regimes e as instituições de segurança social) obedece aos princípios da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação (artigo 5.º, n.º 1). Estes princípios pressupõem o alargamento progressivo da aplicação pessoal do sistema, a articulação dos diversos regimes e do respectivo aparelho administrativo, a eliminação de discriminações, a adequada e oportuna cobertura dos riscos sociais, a autonomia das instituições e a proximidade das populações abrangidas, o acesso à justiça e aos tribunais para defesa dos direitos e interesses protegidos, a responsabilidade comunitária e a intervenção dos interessados no planeamento, gestão, acompanhamento e avaliação do sistema e do seu funcionamento.

A administração do sistema de segurança social compete ao Estado, compondo-se o respectivo aparelho administrativo de serviços integrados na administração pública directa e de instituições de segurança social — que têm natureza de pessoas colectivas de direito público.

O sistema é financiado basicamente por contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras e por transferências do Estado.

179. Os regimes de segurança social são, segundo a lei, dois: o *geral* e o *não contributivo*. No primeiro caso são beneficiários os contribuintes

inscritos e no segundo aqueles que por qualquer forma sejam carenciados económica e socialmente não tendo contribuído ou não sendo abrangidos pelo regime geral. As prestações são pecuniárias e em espécie, englobando este último caso a utilização de serviços e de equipamentos sociais. Não são, em princípio cumuláveis entre si as prestações resultantes do mesmo facto se respeitarem ao mesmo interesse protegido.

É obrigatória a inscrição no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes; bem como, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras. Estas são, aliás, responsáveis pela inscrição no regime geral dos trabalhadores ao seu serviço.

O regime não contributivo, financiado por transferências do Estado, abrange os cidadãos nacionais, mas pode, em condições estabelecidas na lei, ser tornado extensivo a refugiados, apátridas ou estrangeiros residentes.

Os interesses a quem seja negada a prestação devida ou a sua inscrição no regime geral poderão recorrer aos tribunais administrativos para obtenção do reconhecimento dos seus direitos. O incumprimento das obrigações legais referentes à inscrição nos regimes de segurança social e a obtenção fraudulenta de prestações dão lugar à aplicação de coimas. O desvio pelas entidades empregadoras de importâncias deduzidas nas retribuições a título de contribuições para o regime geral é punido como crime de abuso de confiança. Por outro lado, as prestações devidas pelas instituições de segurança social são impenhoráveis e intransmissíveis.

180. O Orçamento da Segurança Social faz parte integrante do Orçamento do Estado, sendo apresentado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República. Estamos perante um *Orçamento especial*, preparado e executado por órgãos próprios. As contribuições para a segurança social não têm, todavia, ainda um tratamento constitucional semelhante ao dos impostos. Não se lhes aplica, pois, o artigo 168.º, n.º 1, al. i) da CRP, que comete à Assembleia da República a reserva relativa da competência quanto aos impostos (normas de incidência, isenção, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes) e ao sistema fiscal. Todavia, a intervenção parlamentar quanto ao Orçamento constitui um primeiro passo no sentido de considerar as contribuições para a Segurança Social como impostos, facto confirmado, aliás, pelo artigo 53.º da Lei n.º 28/84 — onde se estatui que «as taxas das contribuições

para o regime geral são fixadas no orçamento da segurança social» — portanto pela Assembleia da República, no exercício de competência indelegável (artigo 164.º, al. *b*) CRP).

181. São instituições de segurança social: *a nível nacional* — o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Centro Nacional de Pensões, o Centro de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social e o Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais; e *a nível distrital* — os centros regionais de segurança social. A lei prevê que sejam instituídos por iniciativa dos interessados esquemas complementares das prestações garantidas pelo regime geral os quais podem ser geridos por associações de socorros mútuos, empresas seguradoras e por outras pessoas colectivas criadas para esse efeito. Há ainda o espaço próprio das instituições particulares de segurança social (artigo 63.º, n.º 3 da CRP e 66.º da Lei n.º 28/84) que prosseguem também objectivos comuns aos do sistema — exercendo o Estado uma acção tutelar que tem «por objectivo promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social, garantir o cumprimento da lei e defender os interesses dos beneficiários» (artigo 66.º, n.º 2, Lei cit.). A tendência do sistema é para a integração gradual dos diversos regimes especiais que ainda persistem — designadamente o respeitante aos trabalhadores rurais e aos produtores agrícolas que exclusiva ou predominantemente trabalhem a terra (Lei n.º 2144 de 29 de Maio de 1969). Os regimes de protecção social dos funcionários públicos mantêm-se, ainda que a lei preveja expressamente o objectivo de integração deles no «regime geral de segurança social num regime unitário» (artigo 70.º, n.º 1 da Lei 28/84).

No tocante à contribuição para a segurança social (taxa social única) há que referir que os trabalhadores são colectados em 11 por cento dos salários recebidos e os empregadores o são em 24 por cento dos salários pagos.

Complementarmente ao sistema de segurança social, a Constituição portuguesa, ao prever que «todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover», estabelece que o direito à protecção da saúde seja realizado «através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito» e «pela criação de condições económicas, sociais e culturais que garantam a protecção da infância, da juventude e da velhice e pela melhoria sistemática das condições de

vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo» (artigo 64.º, n.º 2).

182. Estado-Providência? A pergunta surge muitas vezes e a dúvida é persistente sobre se ele existirá ou não em Portugal. Antes do mais, há uma grande distância entre a letra da Constituição e da lei e a realidade. O sistema está longe de ser universalista e o Estado ainda age timidamente como exterioridade reguladora influente sobre as formas privadas de cobertura complementar de riscos sociais. O Estado-Providência dá os primeiros passos — sucedendo às concepções assistencialistas e timidamente laboristas. Mas os sinais de centralismo e burocratização não deixam de se fazer sentir... E o certo é que a crise do Estado-Providência — diz-nos Rosanvallon —, «ou antes o que nos é dado apreender dele, exprime indissociavelmente uma reacção face à gestão da solidariedade julgada muito burocrática e uma interrogação sobre as normas legítimas desta. Nem a adopção da Segurança Social nem a banalização da assistência eliminaram as questões filosóficas que se põem depois da Revolução Francesa para a elaboração jurídica dos direitos sociais. Mas talvez a democracia se defina justamente pela aceitação de uma actividade interrogadora, determinada e sem fim, sobre as formas de igualdade e as normas da justiça» ⁴.

⁴ *L'État en France*, cit., p. 195.

8.

EDUCAÇÃO E CULTURA

«O homem, filho do tempo, reparte com o mesmo tempo ou o seu saber ou a sua ignorância: do presente sabe pouco, do passado menos, do futuro nada».

PADRE ANTÔNIO VIEIRA, *Livro Antepreimeiro da História do Futuro*, cap. I

183. «Todos têm direito à educação e à cultura» — assim afirma o artigo 73.º da Constituição portuguesa um direito que o Estado se compromete a levar à prática, pela democratização da educação, da fruição e criação culturais e pelo incentivo e apoio à ciência. O direito ao ensino surge, assim, como garantia do direito à igualdade de oportunidades quanto ao acesso e êxito escolares — devendo o ensino contribuir para a «superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, habilitar os cidadãos a participar democraticamente numa sociedade livre e promover a compreensão mútua, a tolerância e o espírito de solidariedade» (artigo 74.º, n.º 2).

O Estado democrático aparece, assim, investido na Lei Fundamental num conjunto de incumbências — desde o assegurar de um ensino básico, universal e gratuito, ao garantir da educação permanente, passando pela eliminação do analfabetismo, pela inserção das escolas na comunidade ou pela garantia da igualdade de oportunidades para todos, incluindo os deficientes — o que determina a criação de «uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população» e o reconhecimento e fiscalização do ensino particular e cooperativo. Trata-se, pois, de uma responsabilidade orientada para o futuro — o que na sociedade contemporânea assume uma importância fulcral, considerando que o Estado é cada vez mais *cultural*, além de *social*. Isto, no sentido da sua vocação incentivadora do desenvolvimento pessoal e social, da criatividade da sociedade aberta, da diversidade e da livre circulação de ideias — numa palavra, da *identidade* plural e dialogante.

Sistema Educativo

184. Em Portugal o sistema educativo compreende a *educação pré-escolar*, a *educação escolar* e a *educação extra-escolar*.

A educação pré-escolar ou supletiva da acção educativa da família destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico. Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo — LBSE (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro) «a rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social» (artigo 5.º, n.º 5 da Lei). A frequência deste nível de educação é, todavia, facultativa, «no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no processo de educação pré-escolar» (artigo 5.º, n.º 8, LBSE) — ainda que o Estado apoie as instituições integradas na rede pública.

A *educação escolar* compreende os *ensinos básico, secundário e superior*. O ensino *básico* — universal, obrigatório e gratuito — tem a duração de *nove anos*. Ingressam no ensino básico as crianças que completam 6 anos até 15 de Setembro do ano de inscrição, podendo, a requerimento dos pais, inscrever-se as crianças que perfaçam 6 anos entre 16 de Setembro e 31 de Dezembro. A frequência do ensino básico é obrigatória até aos 15 anos de idade. A gratuidade abrange «propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação, podendo ainda os alunos dispor gratuitamente do uso de livros e material escolar, bem como de transporte, alimentação e alojamento, quando necessários».

185. O *ensino básico* compreende três ciclos: o *1.º ciclo*, de 4 anos, é da responsabilidade de um professor único, que pode ser auxiliado por outros professores em áreas especializadas; o *2.º ciclo*, de 2 anos, organiza-se por «áreas interdisciplinares de formação básica», havendo, predominantemente, um professor por cada área; o *3.º ciclo*, de 3 anos, é organizado «segundo um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas» e tem um professor por disciplina ou grupo de disciplinas. Enquanto no 1.º ciclo se pretende assegurar «o desenvolvimento da linguagem oral e a iniciação e progressivo domínio da leitura e da escrita, das noções essenciais de aritmética e do cálculo, do

meio físico e social, das expressões plástica, dramática, musical e motora», já no 2.º ciclo se aponta para «a formação humanística e artística, física e desportiva, científica e tecnológica e a educação moral e cívica, visando habilitar os alunos a assimilar e interpretar crítica e criativamente a informação, de modo a possibilitar a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho e de conhecimento que permitam o prosseguimento da sua formação numa perspectiva do desenvolvimento de atitudes positivas e conscientes perante a comunidade e os seus problemas reais importantes». Por fim, o 3.º ciclo visa «a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável ao ingresso na vida activa e ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional que faculte a opção de formação subsequente ou de inserção na vida activa, com respeito pela realização autónoma da pessoa humana» (cf. artigo 8.º LBSE).

No ensino básico, ainda que em «escolas especializadas», podem ser reforçadas diversas componentes — como o ensino artístico ou a educação física e desportiva.

186. O *ensino secundário*, com a duração de 3 anos, organiza-se segundo formas diferenciadas. Os seus cursos são predominantemente orientados para a vida activa ou para o prosseguimento de estudos — contendo «componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e de língua e cultura portuguesas adequadas à natureza dos diversos cursos». Há intercomunicabilidade ou permeabilidade entre os diversos cursos — sejam orientados para a vida activa, sejam orientados para o prosseguimento de estudos.

No ensino secundário, cada professor é responsável por uma só disciplina, por princípio, e podem ser criados estabelecimentos especializados «destinados ao ensino e à prática de cursos de natureza técnica ou de índole artística».

187. A *educação especial*, o *ensino de adultos*, o *ensino à distância*, o *ensino português no estrangeiro*, bem como a *formação profissional* constituem as chamadas «modalidades especiais de educação escolar».

Há, portanto, um tratamento específico de determinadas categorias de alunos — atendendo, por exemplo, no caso da educação especial, às suas necessidades educativas devidas a deficiências físicas e mentais. Assim, não só a *educação especial* se processa em instituições específicas «quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de defi-

ciência do educando», mas também se prevê a organização de formas de educação especial que visem a integração profissional do deficiente.

Há ainda o «ensino recorrente de adultos» para indivíduos que já não se encontram na idade da frequência dos ensinos básico e secundário — a que têm acesso no nível básico alunos a partir dos 15 anos e no nível secundário a partir dos 18 anos. Por outro lado, prevê-se um ensino à distância, «mediante o recurso aos *multimedia* e às novas tecnologias da informação» — em termos de complementaridade relativamente ao ensino regular ou de alternativa à educação escolar. O ensino à distância, no âmbito do qual se situa a Universidade Aberta, privilegia a educação de adultos e a formação contínua dos professores.

188. Considerando a expansão da língua portuguesa no mundo e a proliferação de comunidades de emigrantes portugueses, o Estado incentiva «a criação de escolas portuguesas nos países de língua oficial portuguesa e junto das comunidades de emigrantes portugueses» (artigo 22.º, n.º 2 LBSE). O «ensino da língua e da cultura portuguesas aos trabalhadores emigrantes e seus filhos» deverá corresponder a «cursos e actividades promovidos nos países de emigração em regime de integração ou de complementaridade relativamente aos respectivos sistemas educativos (n.º 3). Acresce que o Estado promove ainda a divulgação e o estudo da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro mediante acções e meios diversificados que visem, nomeadamente, a sua inclusão nos planos curriculares de outros países e a criação e manutenção de leitorados de Português, sob orientação de professores portugueses em universidades estrangeiras.

189. A preparação para a vida activa exige naturalmente que a *formação profissional* — nas suas diversas formas — seja considerada também uma modalidade especial de educação. Trata-se de abranger não só quem não concluiu ainda a escolaridade obrigatória, mas também os que já a concluíram — sendo neste último caso especialmente importantes os aspectos relativos ao aperfeiçoamento e à reconversão. O sistema português prevê expressamente a inclusão da formação profissional no *ensino* — com base na articulação entre os departamentos de educação e os organismos especificamente encarregados das questões do emprego e formação profissional.

Importa ainda referir a educação extra-escolar — abrangendo esta a luta contra o analfabetismo literal e funcional, a necessidade de corrigir desigualdades de oportunidades educativas e profissionais, o favoreci-

mento de atitudes de solidariedade social e de participação na vida comunitária, a preparação profissional e técnica e a ocupação dos tempos livres. Estamos perante a *educação permanente* — que visa uma continuidade da acção educativa, o aumento dos conhecimentos, o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos e o suprimento das carências educacionais.

190. Os *planos curriculares* do ensino básico e secundário, apesar de serem estabelecidos à escala nacional, comportam a existência de conteúdos flexíveis, susceptíveis de integrar componentes de índole regional e local. Inclui-se em todos os ciclos uma área de formação pessoal e social que pode ter componentes ecológica, de defesa do consumidor, de educação familiar e sexual, a prevenção de acidentes, a educação para a saúde ou a educação cívica para a participação nas instituições. O ensino da Moral e da Religião Católica integra-se nos currículos, mas é facultativo — com base no reconhecimento constitucional de liberdade religiosa.

191. A administração e a gestão dos estabelecimentos de ensino orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo. A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos do ensino básico e do secundário é assegurada por órgãos próprios — com representantes eleitos de professores, alunos e pessoal docente. Segundo a lei em vigor, a participação dos alunos circunscreve-se ao ensino secundário. Enquanto os órgãos de direcção devem obedecer à representação democrática e envolver a comunidade onde se inserem as escolas, os órgãos de gestão estão subordinados às orientações dos primeiros, cabendo-lhes uma tarefa essencialmente executiva.

A Lei de Bases do Sistema Educativo instituiu o *Conselho Nacional de Educação* com funções consultivas relativamente à política de ensino — nele estando representadas, além da Assembleia da República, forças sociais, culturais e económicas na «procura de consensos alargados».

O Estado reconhece ainda um estatuto especial no ensino particular e cooperativo — «como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito de a família orientar a educação dos filhos» (artigos 54.º da LBSE). Aliás, «os estabelecimentos do ensino particular e cooperativo que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objectivos do sistema educativo são considerados parte integrante da rede escolar» (artigo 55.º). Quando os estabelecimentos de

ensino particular e cooperativo adoptem planos e programas próprios, o seu reconhecimento carece de análise, caso a caso, considerando a qualidade dos respectivos currículos e as condições pedagógicas da sua aplicação. O Estado fiscaliza e apoia, dentro destes parâmetros, quer pedagógica quer tecnicamente, o ensino particular e cooperativo.

É dentro destes princípios e orientações que está em curso presentemente em Portugal a reforma do sistema educativo — envolvendo não apenas aspectos referentes à estrutura geral, mas também aos currículos e aos programas.

Ensino Superior e Universidades

192. O ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino politécnico. Segundo a lei em vigor (LBSE), enquanto o primeiro «visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural» e proporcionar uma adequada formação técnica, o segundo «visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior» (artigo 11.º, n.ºs 3 e 4).

O acesso ao ensino superior está aberto a todos os que estejam habilitados com um curso secundário ou equivalente e que cumulativamente façam demonstração da capacidade para a sua frequência. Esta demonstração é feita por uma prova geral de acesso (nacional) e por provas específicas nas diversas Universidades ou Institutos Politécnicos. Podem ainda ingressar no ensino superior os indivíduos maiores de 25 anos que façam prova da capacidade para a sua frequência.

O acesso ao ensino superior é limitado, tendo em conta «as necessidades em quadros qualificados e a evolução do nível educativo, cultural e científico do País» e pode ser condicionado pela necessidade de garantir a qualidade do ensino (cf. artigo 12.º, n.º 3 da LBSE).

No ensino superior os graus conferidos em Portugal são: *Bacharel*, *Licenciado*, *Mestre* e *Doutor*. Podem ainda ser atribuídos diplomas de estudos superiores especializados e certificados e diplomas para cursos de pequena duração. No ensino politécnico é conferido o grau de *Bacharel* e diplomas de estudos superiores especializados ou de cursos de curta duração. No ensino universitário são conferidos os restantes graus. O diploma de estudos superiores especializados confere equivalência ao grau de licenciado.

193. A articulação entre o ensino superior e a investigação científica é especialmente posta em destaque no sistema português. Assim, prevê a Lei de Bases do Sistema do Ensino que «nas instituições de ensino superior serão criadas as condições para a promoção da investigação científica e para a realização de actividades de investigação e desenvolvimento» (artigo 15.º, n.º 2). Atribui-se, pois, ao Estado a competência para «incentivar a colaboração entre as entidades públicas, privadas e cooperativas no sentido de fomentar o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da cultura, tendo particularmente em vista os interesses da colectividade» (artigo 15.º, n.º 5). Existem, aliás, dois departamentos da Administração central com competência específica para o incentivo à investigação, cabendo-lhes apoiar acções nesse domínio — a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) e o Instituto Nacional de Investigação Científica (INIC). Enquanto este último se integra no Ministério da Educação, o primeiro depende da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia do Ministério do Planeamento e Administração do Território.

194. As Universidades públicas portuguesas beneficiam de um regime de autonomia — «são pessoas colectivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar» (artigo 3.º, n.º 1, Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro).

Esta autonomia radica-se na tradição histórica das Universidades em Portugal, que têm a sua origem na fundação, pelo rei D. Dinis, do *Estudo Geral*, em data próxima de 1290, o qual se situou primeiro em Lisboa, mas viria a ser transferido para Coimbra (1308). Até ao século XVI, a Universidade «viajaria» ainda diversas vezes entre a capital e a cidade onde viria a instalar-se definitivamente: em 1338 volta a Lisboa, em 1354 regressa a Coimbra e de 1377 a 1537 encontram-na, novamente, na capital. D. João III fixou, por fim, a Universidade em Coimbra em 1537. Em 1598 a instituição seria dotada de novos Estatutos, que vigorariam com pequenas alterações até 1772, altura em que se operou a chamada «reforma pombalina», conduzida por Sebastião José de Carvalho e Melo, a qual teve cariz iluminista e centralizador — influenciando decisivamente a vida da Universidade portuguesa, a partir de então. Refira-se, ainda e entretanto, a criação em 1558 dos Estudos de Évora, cuja responsabilidade foi entregue aos padres jesuítas.

Neste século, a moderna Universidade de Lisboa e a Universidade do Porto foram constituídas, ambas pelos decretos de 22 de Março

e 19 de Abril de 1911 e a Universidade Técnica de Lisboa pelo de 2 de Dezembro de 1930. Nos últimos anos, assistiu-se ao surgimento de novas Universidades públicas e privadas, designadamente fora dos grandes centros tradicionais. Merecem destaque, no início dos anos 70, a criação da Universidade Nova de Lisboa e, ao abrigo do artigo XX da Concordata entre Portugal e Santa Sé, a entrada em funcionamento da Universidade Católica Portuguesa. Depois de 1974, temos o surgimento das Universidades dos Açores, do Algarve, de Aveiro, da Beira Interior, de Évora, da Madeira, do Minho e de Trás-os-Montes e Alto Douro.

195. Hoje, depois da publicação da Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro, as Universidades públicas têm o direito de elaborar os seus estatutos, os quais estão sujeitos a homologação do Ministro da Educação. A homologação apenas pode ser recusada, porém, por desrespeito da Constituição e das leis aplicáveis.

O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas assegura globalmente a coordenação e a representação das Universidades. Estas colaboram na formulação de políticas nacionais de educação, ciência e cultura e são ouvidas no processo de criação pelo Estado de novas Universidades.

A autonomia universitária abrange os seguintes aspectos:

a) a capacidade de livre definição, programação e execução da investigação e demais actividades científicas e culturais (autonomia científica);

b) a faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos e a competência para a elaboração dos planos de estudo e programas das disciplinas e definição dos métodos de ensino, estando o ensino médico submetido a legislação especial (autonomia pedagógica);

c) o poder de dispor de património próprio, de gerirem as verbas anuais que lhes são atribuídas pelo Orçamento do Estado, de obterem receitas próprias (p. ex. propinas) e de as gerirem anualmente através de orçamentos privativos — num contexto de autonomia administrativa e financeira;

d) o poder de punir nos termos da lei as infracções disciplinares praticadas por docentes, investigadores e demais funcionários e agentes (autonomia disciplinar).

O Estado assume a responsabilidade de garantir às Universidades as verbas necessárias ao seu funcionamento — nos limites das disponibilidades orçamentais.

196. São órgãos do governo das Universidades: a *Assembleia da Universidade*, o *Reitor*, o *Senado Universitário* e o *Conselho Administrativo*. A *Assembleia da Universidade* assegura a representação por eleição dos diferentes corpos da instituição (professores, restantes docentes, investigadores, estudantes e funcionários), existindo paridade entre docentes e estudantes eleitos e equilíbrio na representação das unidades orgânicas independentemente da sua dimensão. Haverá ainda membros por inerência (p. ex. reitor, vice-reitores, presidentes dos órgãos de gestão das unidades orgânicas e dos órgãos de governo dos estabelecimentos integrados, presidentes das associações de estudantes). A Assembleia discute e aprova os estatutos da Universidade e suas alterações, elege o reitor e decide sobre a sua substituição. O *Reitor* é eleito, para um mandato de 4 anos, por escrutínio secreto pela Assembleia, de entre os professores catedráticos de nomeação definitiva, nos termos estabelecidos pelos estatutos de cada Universidade. O Ministro de Educação só pode recusar a nomeação do reitor com base em vício da forma de processo eleitoral. Os vice-reitores são nomeados pelo reitor. Este representa e dirige a Universidade, propondo, designadamente, ao Senado as linhas gerais de orientação da vida universitária, velando pela observância das leis e dos regulamentos e superintendendo na gestão académica, administrativa e financeira.

O *Senado Universitário* aprova, designadamente, as linhas gerais de orientação da Universidade; os projectos orçamentais, os relatórios e as contas; a criação, suspensão e extinção de cursos, estabelecimentos e estruturas da Universidade; exerce o poder disciplinar e fixa o valor das propinas a pagar pelos alunos. A composição do Senado é definida pelos estatutos de cada universidade, devendo a representação dos diversos corpos respeitar as regras aplicáveis à Assembleia da Universidade.

O *Conselho Administrativo* tem a seu cargo a gestão administrativa, patrimonial e financeira e é composta pelo reitor, por um vice-reitor, pelo administrador ou pelo funcionário administrativo de categoria mais elevada e por um representante dos estudantes.

Em cada Faculdade ou unidade orgânica da Universidade, deverão existir obrigatoriamente os seguintes órgãos: Assembleia de Representantes, Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Científico ou Conselho Pedagógico-Científico.

Para garantir a estabilidade institucional e orgânica das Universidades, a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, que analisámos, prevê que os seus Estatutos só possam ser revistos: ou quatro anos após a data

da publicação ou da revisão, ou por decisão de dois terços dos membros da Assembleia de Universidade em exercício efectivo de funções, a qualquer momento.

197. O Ensino Superior particular e cooperativo está regulado pela Lei n.º 271/89 de 19 de Agosto — que não se aplica à Universidade Católica, por esta ser concordatária. A existência dos estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo depende do reconhecimento do Ministro da Educação, que também aprovará o início de funcionamento dos cursos e os graus a atribuir. Os estabelecimentos de ensino superior particular podem ser erigidos ou agrupados em Universidades, desde que: ministrem no seu conjunto pelo menos cursos de licenciatura de três diferentes áreas científicas, abranjam pelo menos 1500 alunos, disponham de pelo menos quinze docentes doutorados em regime de tempo integral e funcionem há tantos anos quantos os do curso mais longo mais dois.

Nos últimos anos tem sido nítido o desenvolvimento do ensino superior — universitário e politécnico, público e privado — o que corresponde à tendência sentida no sistema educativo português para um aumento da escolarização nos diversos níveis, com repercussões nos patamares superiores, nos quais as percentagens de frequência ainda estão muito distantes do nível dos países mais desenvolvidos da Comunidade Europeia.

Política Cultural

198. A competência relativa aos assuntos culturais tem sido assumida no seio do Governo, desde 1976, ou pelo Ministro da Educação ou por um Ministro especialmente encarregue do pelouro da Cultura. Presentemente (1991), é o próprio Primeiro-Ministro que tem essa atribuição, estando os serviços de índole cultural integrados na Presidência do Conselho de Ministros. Neste domínio, o Chefe do Governo é coadjuvado por um Secretário de Estado da Cultura e por um Subsecretário de Estado, ambos com competências delegadas.

Entre os organismos públicos com vocação cultural, merecem especial destaque o Instituto Português do Património Cultural (IPPC), que zela pela defesa, conservação e enriquecimento do património cultural nacional e que administra monumentos nacionais; o Instituto Português

de Museus (IPM) que tem a seu cargo a administração dos museus nacionais; o Instituto Português de Arquivos (IPA), que superintende nos arquivos e serviços de documentação de âmbito nacional; o Instituto Português de Cinema (IPC), que apoia e estimula a criação cinematográfica nacional; o Instituto Português do Livro e da Leitura (IPLL), que zela pela defesa e expansão do livro enquanto instrumento de cultura; o Secretariado para o Audiovisual, que coordena acções e iniciativas relativas à criação nos domínios audio-visuais; a Cinemateca Portuguesa, que coleciona, preserva e recebe em depósito filmes nacionais e estrangeiros; a Biblioteca Nacional; os Teatros Nacionais de S. Carlos (empresa pública) e de D. Maria II; além das *Direcções-Gerais: da Acção Cultural* — à qual cabe criar as condições necessárias ao desenvolvimento das potencialidades culturais do País e promover o acesso da população às manifestações de carácter cultural —; e *dos Espectáculos e do Direito de Autor* — que inspeciona os espectáculos e divertimentos públicos, que zela pela qualidade dos respectivos recintos e que se encarrega dos assuntos referentes à defesa do direito de autor. Há ainda o *Gabinete de Relações Culturais Internacionais* e as *Delegações Regionais* da Secretaria de Estado da Cultura, no Norte, Centro e Sul.

Pela própria natureza dos assuntos culturais e pelo seu carácter eminentemente transdisciplinar, há ainda a referir a intervenção de outros Ministérios como dos Negócios Estrangeiros, da Educação e da Juventude na temática cultural. Merece ainda destaque a existência do Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (ICALP), cujas actividades se prendem com a difusão cultural e linguística no exterior, designadamente no tocante ao ensino do Português e ao apoio a estudos portugueses.

Língua Portuguesa

199. Língua comum a sete países soberanos — Portugal, Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe —, falada por 170 milhões de pessoas, que em breve, segundo as projecções demográficas para o início do novo milénio, poderão ser 200 milhões, o *português* é o eixo da lusofonia. De lés-a-lés, pelas sete partidas, a língua portuguesa é um elo de comunicação com uma vitalidade que não pode deixar de ser realçada, num momento em que a emergência do *multilinguismo* corresponde à necessidade de se compensar

a tendência uniformizadora da vida internacional com a preservação de espaços de diferenciação cultural e linguística. Não estamos, porém, apenas perante uma língua oficial de Estados, mas sobretudo face a um veículo de diálogo entre inúmeras comunidades de emigração e, mais do que isso, entre antigas culturas e sociedades espalhadas pelo mundo, onde as remiscências do português constituem elos e sinais de riqueza civilizacional.

Trata-se de uma multiplicidade de manifestações, de presenças e de uma abertura que tornam a *lusofonia* realidade complexa e encantatória, pois aí coexistem os códigos oficiais linguísticos com os *crioulos* — dialectos nascidos do português no Brasil e em África — para não falar dos mais diversos *papeares* (do *papear cristan*, que é sinónimo de português — língua franca do século XVI) — ténues mas seguros reveladores de uma presença antiga da língua, capazes de nos reservarem ainda as mais inesperadas surpresas. Como afirmou há pouco tempo António Alçada Baptista, tudo isto não nos pode fazer esquecer que o mundo de língua portuguesa é uma realidade multifacetada, onde existem naturais barreiras que «continuam difíceis de transpor e pode dizer-se que uma grande parte da intercomunicação existente foi feita muito mais pela iniciativa e pela apetência das pessoas ou dos grupos sociais do que por uma adequada programação dos governos»¹. De facto, as políticas da língua têm contado com bonitas palavras e depurado com dificuldade de concertação das várias iniciativas públicas. No início de 1990, a intenção manifestada pelos mais altos responsáveis dos sete países de língua portuguesa, reunidos em São Luís do Maranhão, de criarem o *Instituto Internacional de Língua Portuguesa* ou a criação do *Prémio Internacional Camões* podem ter constituído passos importantes no sentido de uma maior articulação de esforços. Em breve a celebração anunciada de um Acordo Ortográfico, que se deseja flexível e aberto à fecundidade das diferenças, também pode ser um passo no sentido do reforço do intercâmbio. Todavia, ainda Alçada Baptista tem inteira razão quando prevê e alerta: «Creio que o futuro da nossa cultura dependerá de algum modo desta intercomunicação que não tem nada de transcendente e, para lá das acções de informação inteligível e operante, trata-se de afinar os instrumentos necessários a uma maior comunicabilidade que se obtém por acções que, ou estão na área das meras convenções — como é o caso do acordo ortográfico — ou se situam na área da formação profissional — como é o caso da arte de dizer na expressão teatral ou cinematográfica. O mundo da língua

¹ *Revista do Património Histórico e Artístico Nacional*, número especial, 1990, p. 24.

portuguesa é assim o primeiro e mais natural espaço da criação e acolhimento das expressões da nossa cultura».

200. Mundo da língua portuguesa? Lusofonia? As expressões tendem a ser comumente aceites, apesar das naturais diferenças e sensibilidades. Mas o linguista brasileiro Antônio Houaiss esclarece o que deve ser esclarecido: «é preciso ter sempre presente que a “minha” língua será tanto mais “minha” quanto mais for de todos: pois é um bem social, uma *res communis*, que é mais comum quando é mais comum. Não há proprietário de uma língua, pois todos os que a falam são co-proprietários, não podendo nenhum invocar privilégios ou superioridades absolutas sobre ela»².

Seria difícil pôr melhor o problema. Assim se pode entender a citadíssima frase de Fernando Pessoa/Bernardo Soares — «a minha pátria é a Língua Portuguesa» na feliz releitura de Mário Soares — Língua Portuguesa, Pátria de várias pátrias.

Mas cabe perguntar — que política ou políticas da Língua? Nada melhor do que o diálogo e a intercomunicação, nada melhor do que encarar este património comum, *res communis* como realidade ligada ao mundo-da-vida, como expressão de sentimentos e de afectos, mas também como modo actual e eficiente de acompanhar o progresso técnico e científico. As línguas que se fecham morrem — e a Língua Portuguesa atravessa um momento que demonstra, pela sua vitalidade, uma pujança de assinalar. O idioma de Camões e de Vieira, de Machado de Assis e de Eça de Queirós, de Ruy Barbosa e de Ramalho, de Guimarães Rosa e de Vitorino Nemésio acolhe as novas literaturas africanas de Luandino Vieira e de Pepetela. Eis um abraço amplo e enriquecedor. Eis uma língua que, de europeia, se tornou afro-americana também, com ramos e reminiscências em todos os continentes — até Macau e ao martirizado Timor-Leste.

Que dizer, que pensar? A língua viva aí está, sem proprietários nem guardiães privilegiados. A sua defesa é tarefa comum de todos os que a partilham. Compreende-se, assim, que constitua um poderoso factor de diálogo entre pátrias...³

² Revista e n.º cit, p. 8.

³ Quanto à educação em Portugal, mais concretamente no tocante aos seus antecedentes históricos, é fundamental a obra de Rómulo de Carvalho, *História do Ensino em Portugal — desde a Fundação da Nacionalidade até ao Fim do Regime de Salazar-Caetano*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1986, com ampla informação e circunstanciada bibliografia. A descrição do sistema educativo antes da reforma em curso encontra-se na obra colectiva *Sistema de Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1981. Sobre as mudanças em execução estão publicados os *Documentos Preparatórios* da Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

9.

EPÍLOGO

«E porque a moradia que então era costume dar-se nas casas dos príncipes me não bastava para minha sustentação, determinei embarcar-me para a Índia, inda que com pouco remédio, já oferecido a toda ventura, ou má ou boa, que me sucedesse».

FERNÃO MENDES PINTO, *Peregrinação*, cap. 1

Há uma arte de ser português? — a pergunta surge muitas vezes, apesar da dificuldade na resposta. E o certo é que ninguém tem dúvidas sobre a existência de suficientes especificidades que permitem, sem esforço, definir uma identidade própria — capaz de aquietar os espíritos mais receosos quanto à onda uniformizadora do mundo contemporâneo. Que é a vocação europeia de Portugal senão uma consequência lógica da história e da geografia, dos valores próprios e dos interesses comuns? Que é a orientação atlântica senão um corolário natural da situação de país de face voltada ao oceano e de pátria chamada ao diálogo marítimo? Que é o pendor universalista senão o resultado de um impulso ancestral, filho da diversidade dos povos que povoaram o território português e de um apelo constante para ir ao encontro de outras culturas — bem nítido no esforço, de sentido económico e espiritual, dos descobrimentos?

A diversidade, a abertura, a aventura do múltiplo e do diferente levaram-nos a receber constantemente influências vindas do exterior e a ter o fascínio pelo que é cosmopolita. Olhe-se o fenómeno, nem sempre correctamente entendido, da influência dos «estrangeirados». Foram portugueses que, regressados à Pátria, não se resignaram na aposta modernizadora e no esforço da aproximação do Portugal excêntrico e periférico em relação à Europa e ao mundo «civilizado». Por vezes, a aposta foi demasiado simplista, a tentação de transpor soluções sobrepôs-se ao realismo e à compreensão das nossas peculiaridades. Mesmo assim,

a vontade de mudança pôde impor-se à inércia. Houve descaracterização? Que são as culturas vivas senão um repositório permanente de influências várias? Que são as culturas criadoras senão encruzilhadas de caminhos múltiplos, enriquecidos pela originalidade dos contributos próprios? A excentricidade e a periferia não permitiram, porém, que o cosmopolitismo de alguns se transformasse em movimento generalizado de inovação — mas ficou, dessa sede de abertura e dessa vontade de reforma, a tolerância e a compreensão da importância das diferenças. Assim se percebe que, sendo a cultura portuguesa bastante homogênea nos seus traços essenciais, haja tanto respeito pela importância da pluralidade.

A arte de ser português — cerne da reflexão de Teixeira de Pascoaes — não pode ser, assim, vista como uma subtil reunião do «saudosismo» com o «mito sebastianista», como se o português se confinasse ao paradigma do sentimentalismo ou à ilusão mítica dos messianismos temporais. Sejam claros: não se compreende o Português no comprazimento do eterno retorno, impossível, doentio, retrospectivo, pessimista e decadente, ou na fuga para sonhos com um futuro de redenção e de glória — fruto de uma leitura adulterada das teses pentecostais joaquimitas, confundindo-se vontade de aperfeiçoamento com complacência e passividade perante o destino. Em verdade, os dois caminhos pouco têm a ver com a «arte de ser português». Engana-se, pois, quem pretenda criar a ideia, falsa, perigosa e pobre, de que uma certa filosofia portuguesa se pode resumir a esse olhar retrospectivo e a um sentimentalismo quase conformista. Sentimentalismo que nada tem a ver com o valorizar da pessoa humana e dos seus afectos nem com o elogio da imperfeição a que o Português adere como sinal de compreensão pelo concreto dos problemas — visto à frente da tirania das abstracções. Daí a generosidade proverbial, mas também a desconfiança perante as congregações de esforços. A capacidade de abertura e um certo gosto cosmopolita de aventura coexistem assim com o individualismo — o gesto isolado faz-se sentir ao lado da ânsia de encontro. Paradoxo? Naturalmente que sim. O Português conta muito consigo e com as suas forças — em certos momentos tende mesmo a engrandecer-se de mais aos seus próprios olhos. A generosidade então é mais individual que solidária. Mas, noutros momentos, perante a surpresa das dificuldades e das barreiras tende a refugiar-se ou no apelo a um poder messiânico ou na eleição de um bode expiatório. Como disse a Professora Maria de Lourdes Belchior: «Podemos (...), parece-me, pôr de manifesto que há, por assim dizer, duas maneiras de os Portugueses se definirem. Elas oscilam entre o *masoquismo* da depreciação, dos juízos negativos,

e a *egolatria* dos louvores às virtudes do Português. Alteram acaso os *louvores* com as *depreciações*, tendo sempre, como pano de fundo e justificação, um mesmo entranhado amor do terrunho? Sabemos como a geração de 70 (Eça, Antero, Oliveira Martins) ironizou, ao abordar temas ligados com o carácter nacional, tendo simultaneamente tudo enraizado no dramático conceito de decadência. (...) É sintomático, e seria uma problemática a explorar, com vista a uma explicação de Portugal, que surjam, sobretudo em momentos de crise, as utopias, os quintos impérios, compensatórios e exaltantes»¹. E o certo é que, acrescentamos nós, a ironia autocrítica agrava-se nos momentos de maior estabilidade e de menos problemas...

Inclinação para um certo decadentismo? Predisposição para as fugas e compensações? No final do século passado a já aludida geração de 70 viveu intensamente esse drama. Muitos preferem ver o seu pendor decadentista. Trata-se, porém, de uma visão deturpada dos acontecimentos e de uma leitura errónea das atitudes. A crítica severa — que para alguns procurou traduzir-se em programa de acção — mais não era do que uma chamada à realidade. A condenação de Portugal à periferia não é um dado inexorável do destino; há forças e energias disponíveis para que possamos agir e criar, superando-nos. Os homens de 70 colocaram-se, assim, na linhagem dos que, desde o século xvi, passando pelos anos Setecentos, sempre acreditaram em que era possível pôr o coração de Portugal a bater ao ritmo da Europa e do «mundo civilizado». Portugal teria tudo a ganhar se enveredasse por um caminho que conciliasse o melhor aproveitamento das energias e recursos internos (numa confluência entre o poder público e a sociedade particular) com a abertura cultural, científica, tecnológica ao exterior. O «patriotismo prospectivo» de António Sérgio andarà pelas mesmas águas e o próprio Fernando Pessoa, se lido com atenção, não deixa de ser tributário dessa visão positiva — apesar das evidentes concessões messiânicas. O decadentismo não se erige, assim, como doutrina, mas como apelo dramático à «regeneração» (termo recorrente no nosso século xix, desde 1820 a 1851) ou à «renascença» (o tronco comum da «Renascença Portuguesa», movimento cultural portuense do início deste século, vai dar origem ao saudosismo, mas também ao modernismo e ao racionalismo crítico liberal, democrático e socializante da «Seara Nova», filho póstumo da geração de 70, animado de espírito semelhante)...

¹ «Sobre o Carácter Nacional ou para uma “explicação” de Portugal», *Nação e Defesa*, Janeiro-Março, 1982, p. 82.

A vida das instituições portuguesas tem participado dessa oscilação cíclica entre o optimismo voluntarista dos *grandes momentos fundadores* (1820, 1834-36, 1851, 1910, 1974), nos quais tudo parecia ser possível, e o pessimismo forte e dramático muito evidente nas crises de 1846-47, de 1890-92 ou em 1924-25, momentos em que tudo parecia desabar e ruir — sendo o decadentismo uma fuga e a severidade auto-crítica um meio de expiar culpas e de exorcizar fantasmas. É certo que a ironia mordaz e derrotista vai tendo sempre os seus cultores. Todavia, hoje, com a irreversível superação dos modelos isolacionistas e proteccionistas e com a consciência da necessidade de complementar o amor ao que é português, e ao que identifica essa *arte de ser*, com o cosmopolitismo e a abertura — à maneira de Fradique Mendes, paradigma de uma geração oitocentista que se projecta para além dela mesma — é tempo do olhar com outros olhos a situação do Portugal democrático e aberto num mundo em mudança, e em especial na Europa. A alternativa não é já entre decadência e renascença — trata-se, sim, de sermos mais nós com os outros e de assumirmos, com naturalidade, que a identidade de cada povo precisa de suficiente determinação na defesa do que lhe é próprio e distintivo e da necessária abertura de espírito para receber de fora o que é enriquecedor. O «estrangeirado» deixa de ter, assim, razão de existir — porque o diálogo intercultural se torna quotidiano. E as instituições da democracia só terão a ganhar desse intercâmbio e dessa consciência cívica, não meramente nacional... Assim se enriquece «a arte de ser português»... ².

² Sobre o tema: Jorge Dias, *Os Elementos Fundamentais da Cultura Portuguesa*, Lisboa, 1960 — reeditado e refundido em *Estudos do Carácter Nacional Português*, Lisboa, 1971. Também: Agostinho da Silva, *Reflexão*, Lisboa, s. d.; e António Quadros, *O Espírito da Cultura Portuguesa*, Lisboa, 1967.

ANEXOS

QUADRO I

ELEIÇÕES PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (1975-1987)

	1975 (1)		1976		1979		1980		1983		1985		1987	
	% (2)	Dep. (250)	%	Dep. (263)	%	Dep. (250)	%	Dep. (250)	%	Dep. (250)	%	Dep. (250)	%	Dep. (250)
AD (PSD + CDS + PPM)	—	—	—	—	42,52	PSD 73 CDS 43 PPM 5	44,91	PSD 74 CDS 46 PPM 6	—	—	—	—	—	—
PPD/PSD	26,37	81	24,35	73	2,35	7 (3)	2,45	8 (3)	27,24	75	29,87	88	50,22	148
CDS	7,61	16	15,97	42	—	—	—	—	12,56	30	9,96	22	4,44	4
FRS (PS + ASDI + UEDS)	—	—	—	—	—	—	26,65	PS 63 ASDI 4 UEDS 4	—	—	—	—	—	—
PS	37,87	116	34,88	107	27,33	71	1,11	3 (3)	36,12	101	20,77	57	22,24	60
APU (PCP + MDP)	—	—	—	—	18,80	47	16,75	41	18,07	44	15,46	38	—	—
CDU (PCP + PEV)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12,14	31
PCP	12,46	30	14,39	40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
MDP/CDE	4,14	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,57	—
PRD	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17,92	45	4,91	7
ADIM(4)	0,03	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
UDP	0,79	1	1,68	1	2,18	1	1,38	1	0,48	—	1,27	—	0,89	—
OUTROS	3,77	—	4,03	—	4,10	—	4,45	—	2,94	—	2,22	—	2,41	—
Votos brancos e nulos	329 671	6,94%	253 612	4,70%	163 714	2,74%	137 662	2,28%	146 770	2,57%	145 319	2,51%	123 668	2,17%
Inscritos	6 231 372	—	6 568 224	—	7 249 336	—	7 319 023	—	7 337 064	—	7 819 981	—	7 930 668	—
Vorantes	5 711 829	91,66%	5 482 723	85,64%	6 007 453	82,86%	6 026 395	83,94%	5 707 695	77,79%	5 798 929	74,16%	5 676 358	71,57%
Abstenções	519 543	8,34%	1 085 501	14,36%	1 241 883	17,14%	1 152 628	16,06%	1 629 369	22,21%	2 020 052	25,84%	2 254 310	28,43*

Fonte: Apuramentos da Comissão Nacional de Eleições

(1) Eleições para a Assembleia Constituinte. (2) Percentagem relativamente aos vorantes. (3) S6 Açores e Madeira. (4) Associação para a Defesa dos Interesses de Macau.

QUADRO II
DESPESAS POR DEPARTAMENTOS DE ESTADO
ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 1991

DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	IMPORTÂNCIAS (em milhares de contos)
Encargos Gerais da Nação	63 896
Ministério da Defesa Nacional	218 771
Ministério das Finanças	2 058 452
Ministério da Administração Interna	84 643
Ministério da Justiça	37 160
Ministério dos Negócios Estrangeiros	24 705
Ministério do Planeamento e Administração do Território	191 929
Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação	65 012
Ministério da Indústria e Energia	31 178
Ministério do Emprego e Segurança Social	80 310
Ministério da Educação	488 552
Ministério da Saúde	377 783
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	121 568
Ministério do Comércio e Turismo	49 916
Ministério do Ambiente e Recursos Naturais	19 404
	3 913 286

Fonte: Lei do Orçamento para 1991.

QUADRO III
SÍNTESE DAS CONTAS NACIONAIS DO SECTOR PÚBLICO
ADMINISTRATIVO
Milhões de contos

	1988	1989	1990 ⁽¹⁾
1. RECEITAS CORRENTES	2 257.9	2 744.7	3 065.8
Impostos sobre o rendimento e o património ..	442.9	635.3	707.4
Contribuições sociais	643.7	745.9	846.6
Impostos sobre bens e serviços	974.7	1 106.0	1 282.0
Outras receitas	196.6	257.5	229.8
2. DESPESAS CORRENTES	2 322.2	2 701.0	3 313.9
Bens e serviços.....	937.0	1 121.9	1 340.2
Subsídios	99.5	104.8	137.4
Juros da dívida pública	465.3	516.3	752.1
Transferências correntes	820.4	958.0	1 084.2
3. POUPANÇA CORRENTE	- 64.3	43.7	- 248.1
4. RECEITAS DE CAPITAL	73.7	90.4	140.2
5. DESPESAS DE CAPITAL	354.1	414.9	458.3
Formação bruta de capital fixo	176.5	197.3	241.1
Transferências de capital	156.6	204.6	185.9
Outras despesas de capital	21.0	13.0	31.3
6. POUPANÇA FINANCEIRA	- 344.7	- 280.8	- 566.2
7. ACTIVOS FINANCEIROS	82.2	65.9	59.9
8. SALDO TOTAL	- 426.9	- 346.7	- 626.1

Fonte: Banco de Portugal — Relatório, 1989.

(1) Projecção.

QUADRO IV
PORTUGAL: PRINCIPAIS INDICADORES ECONÓMICOS, 1985-1989

	Unidades	1985	1986	1987	1988	1989
Produto interno bruto, PIB	tv em %	3.0	4.1	5.1	4.0	5.4
Procura interna total	tv em %	0.7	7.3	9.8	8.4	4.1
Consumo privado	tv em %	0.8	5.5	5.0	7.0	3.2
Consumo público	tv em %	6.4	7.3	4.8	5.4	2.0
Investimento (1)	tv em %	- 3.4	10.9	15.1	15.2	8.0
Exportações de bens e serviços	tv em %	10.1	7.6	10.7	7.2	16.1
Importações de bens e serviços	tv em %	1.8	17.8	23.7	18.1	10.6
Rendimento disponível das famílias, RD	tv em % (2)	2.6	1.1	3.6	3.2	2.0
Taxa de Poupança (3)	em % do RD	30.0	26.9	25.9	23.2	22.3
Poupança agregada (4)	em % do PIB	25.4	27.9	30.4	27.4	26.5
Famílias	em % do PIB	25.0	23.9	22.5	19.6	18.3
Empresas	em % do PIB	- 3.6	4.0	7.9	7.7	8.2
Taxa de juro de depósitos a prazo (5)	em %	20.0	15.5	14.0	13.0	14.0
Taxa de inflação (IPC)	em %	19.3	11.7	9.4	9.6	12.6
Taxa de desemprego em sentido restrito	em %	8.5	8.4	7.0	5.7	5.0
Emprego total	tv em %	- 0.5	0.2	2.6	2.6	2.2
Salários nominais (6)	tv em %	21.6	17.2	12.1	9.1	10.4
Balança de transacções correntes	em % do PIB	1.9	3.9	1.2	- 2.4	- 1.2
Saldo em dólares	mil milhões USD	0.4	1.2	0.4	- 1.1	- 0.6
Balança comercial (CIF/FOB)	em % do PIB	- 10.0	- 8.2	- 12.7	- 16.6	- 14.8
Saldo em dólares	mil milhões USD	- 2.1	- 2.4	- 4.7	- 6.9	- 6.7
Termos de troca (comércio de mercadorias)	tv em %	4.0	12.1	2.1	2.4	- 1.6
Índice TCRE (7)	1980=100	99.1	99.1	97.5	98.2	102.4
DLX com o ouro ao preço oficial	mil milhões USD	7.5	7.5	10.0	13.0	17.0
com o ouro ao preço de mercado	mil milhões USD	8.9	10.3	14.6	14.5	18.3
Dívida externa	em % do PIB	80.4	53.9	50.3	41.6	39.0
Dívida em dólares	mil milhões USD	16.7	16.3	18.5	17.4	17.7
Serviço da dívida	em % dos CTC (8)	37.0	28.8	30.0	29.0	17.9
Taxa de juro implícita	em %	8.8	7.4	7.3	6.9	7.8
Défice total do SPA	em % do PIB	7.6	8.8	9.1	7.1	4.8
Necessidades de financiamento do SPA	em % do PIB	11.9	10.3	10.1	9.3	5.6
Dívida pública directa	em % do PIB	68.9	68.2	71.5	74.2	71.1
Agregados de liquidez						
M ₁	tvnf em %	27.8	22.5	14.5	13.3	10.5
M ₂	tvnf em %	28.5	26.3	17.5	14.4	8.6
M ₃	tvnf em %	26.9	36.1	14.4	12.6	9.9
Agregados de crédito						
Total	tvnf em %	19.8	13.8	11.1	10.9	3.9
Total ao Sector Privado	tvnf em %	14.9	13.5	9.6	15.2	16.8
Total ao SPA	tvnf em %	26.3	23.9	24.0	16.3	- 3.4
Interno	tvnf em %	19.9	22.5	11.8	11.7	2.8
Interno ao Sector Privado	tvnf em %	15.6	13.4	7.9	11.5	10.8
Interno ao SPA	tvnf em %	27.3	31.7	26.1	19.0	- 2.7

Fonte: Banco de Portugal — Relatório, 1989

(1) Formação bruta de capital fixo. (2) Utilizou-se o deflacionador do consumo privado nas Contas Nacionais. (3) Poupança das famílias em percentagem do rendimento disponível. (4) Poupança agregada de todos os agentes económicos excepto o SPA. (5) Taxa de juro de depósitos a 6 meses, antes de impostos, no fim do ano. Em 1989 utilizou-se uma média ponderada das cinco instituições com maior saldo de depósitos. (6) Média das tabelas de contratação colectiva, total sem administração pública. (7) TCRE, taxa de câmbio real efectiva do escudo, com base nos IPC. Subida do índice indica perda de competitividade. (8) CTC, créditos da BTC = Exportações de bens e serviços + Outras rubricas registadas como créditos na BTC, incluindo transferências unilaterais públicas.

DLX — Disponibilidades Líquidas sobre o Exterior
no fim do ano
SPA — Sector Público Administrativo

tv — Taxa de variação
tvf — Taxa de variação real
tvnf — Taxa de variação nominal de fim de período

NOTA — A população portuguesa é de 10,185 milhões de habitantes segundo o último censo populacional (1981). O PIB a preços correntes foi em 1989 de 7.151 milhões de contos.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	5
Portugal.....	5
Uma Identidade ao Encontro das Instituições.....	9
O Caminho da Democracia.....	11
Instituições — Do Passado para o Futuro.....	14
2. A CONSTITUIÇÃO.....	18
Evolução do Constitucionalismo Português.....	18
A Constituição de 1976 — Antecedentes e Formação.....	36
A Estrutura da Constituição de 1976 — Os Princípios Fundamentais.....	41
Os Direitos e os Deveres Fundamentais.....	45
3. OS ÓRGÃOS DE SOBERANIA.....	50
Presidente da República.....	50
A Assembleia da República.....	55
Governo.....	60
Os Tribunais.....	64
4. SISTEMA DE PARTIDOS, SISTEMA ELEITORAL.....	71
O Sistema de Partidos em Portugal — Os Antecedentes e Situação Actual..	71
Sistema de Partidos e Sistema de Governo (1976-1990)	87
Evolução dos Sistemas Eleitorais.....	98
Sistema Eleitoral para a Assembleia da República	101
5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, REGIÕES AUTÓNOMAS E AUTARQUIAS LOCAIS	104
Administração Central.....	104
Regiões Autónomas.....	109
Regionalização, como?.....	114
Poder Local — Desde o Municipalismo.....	118
6. A ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA.....	124
Princípios, o Estado e os seus Limites.....	124
Estruturas de Propriedade dos Meios de Produção e o Planeamento.....	129
Orçamento e Finanças Públicas.....	134
Uma Economia Aberta.....	136

7. SISTEMA FISCAL E SEGURANÇA SOCIAL.....	139
Uma História Atribulada.....	139
O Novo Sistema Fiscal.....	143
a) O IVA.....	143
b) IRS, IRC, Contribuição Autárquica.....	145
Segurança Social.....	151
8. EDUCAÇÃO E CULTURA.....	157
Sistema Educativo.....	158
Ensino Superior e Universidades.....	162
Política Cultural.....	166
Língua Portuguesa.....	167
9. EPÍLOGO.....	170
ANEXOS	175

Esta edição de
PORTUGAL — INSTITUIÇÕES E FACTOS
de Guilherme d'Oliveira Martins
da colecção
Sínteses da Cultura Portuguesa
Europália 91 — Portugal
foi composta e impressa
por A. Coelho Dias, Lda.
para a
Imprensa Nacional-Casa da Moeda
em Lisboa.
Orientação gráfica de Julieta Matos — INCM.
Capa de Lígia Pinto
com reprodução de pormenor da serigrafia
«Cidade Sede de Governo»
de Maria Helena Vieira da Silva
editada pela INCM por ocasião
das Comemorações do 75.º Aniversário
da Assembleia Constituinte e da Constituição de 1911.

Acabou de imprimir-se em Junho
de mil novecentos e noventa e um.

ED. 21 110 631
CÓD. 220 006 000
DEP. LEGAL N.º 48 550 / 91
ISBN-972-27-0423-0

SÍNTESES DA CULTURA PORTUGUESA

PORTUGAL — INSTITUIÇÕES E FACTOS
Guilherme d'Oliveira Martins

HISTÓRIA DE PORTUGAL
A. H. de Oliveira Marques

HISTÓRIA DA LITERATURA
Maria Leonor Carvalhão Buescu

CIÊNCIA EM PORTUGAL
Coordenado por
José Mariano Gago

HISTÓRIA DAS ARTES PLÁSTICAS
Maria Adelaide Miranda
Vitor Serrão
José Alberto Gomes Machado
Raquel Henriques da Silva

A ARQUITECTURA
José Manuel Fernandes

HISTÓRIA DA MÚSICA
Rui Vieira Nery
e Paulo Ferreira de Castro

HISTÓRIA DA DANÇA
José Sasportes
e António Pinto Ribeiro

HISTÓRIA DO TEATRO
Luiz Francisco Rebello

HISTÓRIAS DO CINEMA
João Bénard da Costa

UMA HISTÓRIA DE FOTOGRAFIA
António Sena



1002200060005

SÍNTESES

um conjunto de textos que,
numa perspectiva simultaneamente teórica
e histórica, contribuem para identificar
os traços fundamentais de uma cultura.

CULTURA PORTUGUESA

numa língua falada nos diversos
continentes do mundo, um conteúdo
intelectual e artístico profundamente
enraizado na memória europeia.

PATROCÍNIO DE



CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS